



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal

nine Núcleo de Estudos e Pesquisas
em Inovação e Estratégia

DIOGO DOS SANTOS COELHO

Contratação de Parcerias Público-Privadas sob Concessão Administrativa – Um Estudo Comparativo

Brasília – DF

2017

DIOGO DOS SANTOS COELHO

**Contratação de Parcerias Público-Privadas sob Concessão
Administrativa – Um Estudo Comparativo**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração
como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Controle Externo.

Professor Orientador: Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas

Brasília – DF

2017

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
1.1	Contextualização do Assunto.....	4
1.2	Formulação do problema	5
1.3	Objetivo Geral	5
1.4	Objetivos Específicos.....	5
1.5	Hipóteses	6
1.6	Justificativa.....	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1	Marco teórico	8
2.2	Diferentes regimes e normativos legais de PPPs	14
2.2.1	Introdução no contexto internacional.....	14
2.2.2	Legislação brasileira e aplicação para União.....	16
2.2.3	Legislação distrital	19
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	22
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	23
3.2	Estudos de caso.....	24
3.3	Caracterização dos instrumentos de pesquisa e modelo de análise dos dados	25
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	28
4.1	PPP Complexo Data Center Capital Digital	28
4.2	PPP do Centro Administrativo do GDF	35
4.3	Comparações e Resultados dos Casos Analisados.....	44
4.3.1	Fatores Críticos de Sucesso.....	45
4.3.2	Resultados Alcançados nos Projetos	60
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	66

REFERÊNCIAS.....	69
ANEXO A – METODOLOGIA DE CÁLCULO INDICADOR DE CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL ESTADUAL – ICE	75

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do Assunto

O Estado está em busca de alternativas para impulsionar grandes investimentos sem resultar em gastos imediatos. Devido à dificuldades financeiras e inovações de modelos de contratações públicas, verifica-se a possibilidade de incentivar entes privados a participarem dos projetos que inicialmente seriam exclusivos do setor público.

A iniciativa dessa parceria pretende alcançar a eficiência do setor privado na execução de obras e gestão de projetos, beneficiando ambos os setores, o que resulta em economia para cofres públicos e aprimoramento da Administração Pública.

Assim, tem sido crescente a utilização do modelo de Parcerias Público-Privadas, destacando-se inúmeros projetos no Brasil em fases de planejamento, em execução e já finalizados (fase de utilização do bem com pagamento das contraprestações pelo setor público).

As contratações de PPPs têm como características obrigações que perduram durante anos, e as consequências e resultados imediatos ainda não foram totalmente aferíveis, pois esse modelo adentrou no regime jurídico brasileiro apenas em 2004.

Assim, há a necessidade de se verificar nos projetos implementados quais são os fatores que podem influenciar no sucesso ou fracasso na contratação desse modelo.

Ademais, os órgãos de controle como os Tribunais de Contas e Controladorias devem estar atentos à melhor forma de garantir uma gestão responsável que assegure resultados positivos para a população.

Dessa forma, a identificação de pontos críticos de sucesso poderá apresentar um panorama para gestores e órgãos de controle sobre fatores a serem observados, ampliando o rol de possibilidades de ajustes e recomendações para aprimorar o modelo de implementação de PPPs no Brasil.

1.2 Formulação do problema

No desenvolvimento da problemática, observou-se que a literatura sobre os resultados alcançados nas PPPs é, ainda, escassa. Além disso, é necessário que se tenha parâmetros para buscar o sucesso de uma parceria pública com o setor privado.

Dessa forma, o problema do presente trabalho ficou assim definido:

- Como se determina o êxito ou não de uma PPP?

1.3 Objetivo Geral

Com o problema definido, impende esclarecer o objetivo geral do presente trabalho. Nesses termos, em vista da necessidade de estabelecer parâmetros para definição do êxito ou não de uma PPP, mostra-se como adequado o seguinte objetivo geral:

- Analisar os elementos que influenciam no êxito ou fracasso de uma PPP.

1.4 Objetivos Específicos

Para responder ao objetivo geral proposto, o trabalho passará pelos seguintes objetivos específicos:

- Realizar um estudo comparado entre 2 casos de utilização de PPPs. Um caso de sucesso e um caso de fracasso (não conclusão ou abandono);
- Analisar fatores que influenciam no avanço dos projetos;
- Estudar o tipo de contrato firmado e os controles existente;
- Verificar os institutos comuns nos casos estudados (licitação, formas de garantias, capacidade financeira, fatores ligados aos entes privados, dentre outros), comparando-os;
- Analisar os resultados obtidos.

1.5 Hipóteses

A identificação de fatores críticos de sucesso é necessária para a aferição das possibilidades de êxito de uma PPP. Nesse sentido, levantou-se as seguintes hipóteses para aferição do sucesso ou não das Parcerias Público-Privadas:

- os projetos de PPP desenvolvidos em estados que tiveram a sua legislação de PPPs aprovada há mais tempo apresentam uma maior probabilidade de avanço em vista da experiência adquirida;
- projetos desenvolvidos em estados que possuem uma agência especializada e com competências específicas em PPPs apresentam uma maior probabilidade de avanço;
- projetos desenvolvidos em estados que possuem uma agência especializada e com competências específicas em PPPs apresentam uma maior probabilidade de avanço;
- projetos desenvolvidos em estado com maior capacidade financeira terão maior probabilidade de avanço;
- projetos desenvolvidos em estados com corrupção percebida mais alta terão problemas estruturais;
- projetos que contem com a participação de consórcios formados por empresas que pertençam a um grupo econômico terão maior probabilidade de avanço;
- projetos com estudos prévios de suas condições para instalação terão maior probabilidade de avanço;
- projetos que contem com a participação de consórcios formados por empresas com experiências e contratos com governo terão maior probabilidade de avanço.

A quantidade de hipóteses é justificada pelo número de itens utilizados como fatores influenciadores de avanço do projeto, conforme trabalho de Thamer e Lazzarini (2015), descrito no capítulo de “Métodos e Técnicas de Pesquisa”, subtítulo 3.3, “Caracterização dos instrumentos de pesquisa e modelo de análise de dados”.

1.6 Justificativa

A utilização das Parcerias Público-Privadas é uma realidade no Brasil, de acordo com o atual cenário econômico vivenciado e maturidade política alcançada após a experiência de diversas formas de contratações públicas.

Dessa forma, é importante ressaltar fatores críticos de sucesso e resultados alcançados em diferentes contratações para que seja possível evidenciar e prever situações usuais, que podem definir sobre o sucesso ou o fracasso de uma parceria governamental com o setor privado.

Ainda, a apresentação de dois casos com destinos diferenciados é capaz de dar uma perspectiva para diversos atores: governantes do executivo, órgãos de controle, órgãos judiciais, Ministério Público e parceiros privados. A experiência e o estudo aprofundado de casos específicos pode ditar situações que no futuro serão consideradas na implementação de uma nova parceria a ser firmada.

Do exposto, serão descritas a história e características de duas PPPs, com a avaliação de hipóteses que poderão ser utilizadas em qualquer projeto de contratação com esse modelo, tanto na fase de planejamento, anterior a assinatura do contrato, quanto na fase pós-contratação, após a assinatura do contrato.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico foi dividido em dois capítulos: o primeiro, “marco teórico”, no sentido de apresentar as Parcerias Público-Privadas no contexto da evolução da Administração Pública; e o segundo, “diferentes regimes e normativos legais de PPPs”, com a introdução legal do instituto no âmbito jurídico internacional, brasileiro e distrital, tendo em vista os estudos de casos deste trabalho.

2.1 Marco teórico

A Administração Pública evoluiu passando por três fases: patrimonialista, burocrática e gerencial. Tais modelos foram modificando a gestão da prestação de serviços ao longo da história da política brasileira. Nenhum deles, no entanto, foi totalmente abandonado.

De uma maneira resumida, a administração patrimonialista traz a ideia de um vínculo intrínseco entre o público e privado, em que os patrimônios se confundem, há prevalectimento de interesses privados em detrimento do interesse público, corrupção, nepotismo, troca de favores, dentre outros.

Segundo Bresser Pereira (2003, pg. 26) “Patrimonialismo significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista”.

De acordo com o autor, com o surgimento do capitalismo e da democracia o Estado viu-se obrigado a distinguir *res publica* e bens privados. Assim, para combater as distorções do patrimonialismo, inseriu-se o modelo de administração pública burocrática.

Principal autor sobre o tema, Weber (1922) apresenta a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. O modelo, no entanto, posteriormente demonstrou-se lento, caro e auto-referido. Hoje, o termo “burocrático”

é associado a uma ineficiência, engessamento, supervalorização do “meio” procedimental em relação aos objetivos, ao “fim”.

Na preocupação exacerbada com o processo, perde-se a visão daquilo que se deve atender, do motivo pelo qual uma política pública deve ser implementada. Osborn (1994, pg. 182) traz exemplos sobre reais direcionamentos das ações dos políticos em governos burocráticos:

"Os ocupantes de cargos eletivos, por sua vez, são governados por seus constituintes - na maioria dos casos, por grupos de interesses. Portanto, enquanto as empresas se esforçam para satisfazer o cliente, os órgãos do governo fazem o possível para agradar aos grupos de interesses. Os verdadeiros clientes do Departamento de Transportes não têm sido os motoristas nem a massa de usuários do transporte público, mas sim os construtores de estrada e os sistemas de tráfego urbano. Os clientes do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano não têm sido as populações das áreas mais pobres, mas, sim, os empreendedores imobiliários."

Nesse contexto, a administração gerencial surgiu para tornar a administração pública mais eficiente, com aumento da qualidade e redução de custos, alterando o foco da prestação dos serviços para o verdadeiro cliente: a população.

Bresser Pereira (2003, pg. 28) define algumas características básicas deste modelo:

"é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos"

A reforma do Estado com a inserção de uma administração pública gerencial é frequentemente relacionada com "neoliberalismo", com a ideia de redução do "tamanho" do Estado.

Apesar disso, é possível verificar políticos de diferentes ideologias que introduziram essa forma de administrar, como o democrata Bill Clinton nos Estados Unidos (National Performance Review - Revisão do Despenho Nacional) e

conservadores, como Margareth Thatcher na Grã-Bretanha (BRESSER PEREIRA, 2003).

Para os ingleses, a mudança de gestão veio acompanhada da privatização, com Margareth Thatcher. Segundo Juruena e Souto (1999):

“Na Inglaterra, a privatização foi uma opção mais filosófica, consistente em definir que não cabe ao Estado produzir riqueza, gerar lucros e exercer atividades econômicas. Este papel deveria caber à iniciativa privada, que o faria com maior eficiência. Ao Estado cumpre zelar pelo bem-estar social dentro de um regime de liberdade ao particular. A pressão do investidor pelo retorno do capital empregado e a libertação do protecionismo governamental levaram a uma maior eficiência na produção. Buscou-se, ainda, libertar o Governo das pressões sindicalistas e corporativas”.

No Brasil, a reforma também veio acompanhada de uma desoneração na prestação de serviços públicos e do número de empresas estatais. A reforma do aparelho do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso (PDRAE, 1995) trouxe o conceito de diferenciação das atividades exclusivas de Estado e não exclusivas, que seguiriam um novo modelo de "contrato de gestão". Do outro lado, o setor de bens e serviços deveriam ser realizados pelo setor privado, o que corrobora o projeto de privatizações implementado pelo Programa Nacional de Desestatização (PND), já em pauta desde 1990.

A palavra “privatização” não tinha uma boa resposta naquela época. O Governo adotou então esse tema como Desestatização:

“é a retirada da presença do Estado de atividades reservadas constitucionalmente à iniciativa privada (princípio da livre iniciativa) ou de setores em que ela possa atuar com maior eficiência (princípio da economicidade); é o gênero, do qual são espécies a privatização, a concessão e a permissão e a terceirização” (JURUENA; SOLTO, 1999).

O Programa encampou projeto de alienação de empresas públicas para que fossem introduzidas ou retornadas para o mercado. Saindo do papel de executor em algumas áreas, o Estado passaria a atuar como regulador e fiscalizador dos serviços públicos agora repassados para a iniciativa privada.

Assim, a preocupação da prestação de alguns tipos de serviços foi reduzida. No entanto, havia a necessidade de um controle sobre os entes privados, pois a população deveria receber serviços de qualidade, com preços justos e executados com responsabilidade.

Nessa visão, ocorreu a criação de diversas agências de regulação dos setores que foram privatizados, como a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), entre outras.

O autor David Osborn (1994, pg. 151), ao dispor sobre um Governo de resultados, cita que "empresas privadas estão sempre atentas aos resultados, pois sabem que irão à falência se os seus principais indicadores forem negativos." Enquanto que o fracasso do governo é deixar de se reeleger, sendo que a política se resume em subjetividade e ideologia, não em *performance*.

Uma das críticas direcionadas ao governo pela população é não saber o que estão recebendo pelo pagamento de altos impostos. Os serviços prestados pelo setor público estão aquém da expectativa da sociedade. Dessa frustração nasce a necessidade de se reinventar, encontrar soluções fora da estrutura burocrática na qual o governo está inserido e que dificulta uma gestão eficiente.

Nesse novo contexto, o governo pode deixar de funcionar como fornecedor de serviços para assumir um papel intermediário, aproveitando-se da iniciativa privada. Assim, os governos podem realizar mais quando estão de fora da execução de um projeto, atuando como um parceiro, facilitador ou investidor.

David Osborn (1994, pg. 364) cita o prefeito de St. Paul nos Estados Unidos, George Latimer, que verificou em sua gestão que trabalhar com parceiros privados "pode fazer com que aconteçam coisas fora dos limites convencionais da administração. A chave está em contornar a burocracia antiquada ou paralisada e iniciar uma ação direta".

Essa visão é compartilhada e disseminada na teoria como uma vantagem na implementação de uma parceria com entes privados. Marcos Barbosa Pinto (2005), cita que "a experiência internacional com PPPs demonstra que os ganhos de eficiência chegam a 17% do valor do projeto (...) No Brasil, hoje, uma obra pública chega a custar três vezes mais do que uma obra equivalente na iniciativa privada".

As Parcerias Público-Privadas são instrumentos utilizados como alternativas para aquisição, construção e gestão de infraestruturas e/ou serviços financiados e geridos pela iniciativa privada, como uma forma de desoneração da Administração Pública em diferentes setores.

Na definição da legislação brasileira, temos que PPPs são parcerias cuja viabilidade econômico-financeira depende do pagamento de contraprestação pecuniária do poder público ao ente privado, dentre outras características específicas de duração, escopo e remuneração.

Trata-se de uma descentralização de uma obrigação do Estado repassada para uma entidade privada que irá concretizar o que foi planejado, recebendo uma contrapartida por isso.

Assim, as PPPs são comumente utilizadas em projetos de infraestrutura (estradas, aeroportos, pontes, estádios, etc.), ou naqueles cujos gerenciamentos pelo Estado se tornam complexos, fazendo com que o gestor opte por uma solução alternativa (cadeias, hospitais, centros administrativos, etc.).

Essas demandas são aplicáveis no mundo todo, em que o déficit em infraestrutura é visível e os serviços públicos não conseguem acompanhar a necessidade da população. A falta desses componentes compromete o desenvolvimento do país em matéria econômica e de qualidade de serviços para os cidadãos.

Nesse contexto, as parcerias foram se apresentando como uma alternativa viável ao setor público, que atuando como um promotor da política pública a ser descentralizada, pode, a partir da implementação das PPPs, representar uma instância de controle de resultados, tendo a contrapartida monetária como moderador da parceria, além das sanções aplicáveis a cada caso.

Com a exiguidade de recursos e limitações orçamentárias, a ideia é o Estado maximizar as possibilidades de ofertar soluções, formando parcerias com o setor privado com o intuito de efetivar seus projetos de uma maneira econômica, buscando ainda o aumento da qualidade e eficiência do que é oferecido à sociedade.

Dessa forma, a junção da eficiência privada com financiamento público faz com que o governo transfira para o particular a construção com posterior execução

dos serviços, o que irá incentivar em uma obra com valor menor, pois o custo mais baixo aumenta seu lucro na fase de operação.

Verifica-se que a justificativa para a utilização está sempre relacionada à economia e/ou eficiência dos serviços. No entanto, Caldas (2011, pg. 189), detalha qual das duas deveria prevalecer no momento da opção de uso:

"a discussão em torno da justificativa econômica para a implementação das avenças de Parceria Público-Privada gira à volta da obtenção de *ambiente orçamentário* para a viabilização dos investimentos segundo um contexto de restrição fiscal, com vistas à *eficiência* na prestação de serviços públicos. As razões sempre devem ser, quanto à sua escolha, motivadas em privilégio à eficiência na prestação dos serviços públicos do que propriamente ao financiamento da sua implementação, pois que isso apenas posterga o problema de caixa, em nada o solucionando."

2.2 Diferentes regimes e normativos legais de PPPs

Os diferentes regimes abriram ao gestor novas possibilidades, oferecendo mais flexibilidade na execução de obras públicas e prestação de serviços, respeitando, ainda, a legislação existente. Nesses termos, o capítulo em epígrafe pretende abordar a inserção das PPPs no contexto internacional, nacional e distrital.

2.2.1 Introdução no contexto internacional

Nas parcerias internacionais, verifica-se que o termo PPP tem uma aplicação mais abrangente que o utilizado no Brasil. Peci e Sobral (2007) trazem o contexto anglo-saxão do termo:

" As PPPs inglesas se referem a qualquer colaboração estabelecida entre organizações públicas e empresas privadas. A longa trajetória de cooperação com o setor privado institucionalizou a relação público-privada e influenciou a proliferação de um conjunto de instrumentos e mecanismos que compõem o quadro das PPPs nesse país. De forma geral, as PPPs são definidas como uma relação de compartilhamento de riscos baseada numa aspiração consensual entre o setor público e o privado (incluindo o terceiro setor) de alcançar um resultado desejado de política pública."

Diversos países tiveram experiências com o modelo de parcerias antes de sua adoção no Brasil. Dentre eles, destaca-se o Reino Unido como local onde as parcerias aconteceram em maior número. (DE BRITO; SILVEIRA. 2005)

De acordo com Peci e Sobral (2007), a reforma inglesa apresenta os seguintes aspectos:

"As PPPs fazem parte do quadro das reformas estruturais implementadas pelo governo inglês nos últimos anos. O Reino Unido (especialmente a Inglaterra) tem sido pioneiro em implementar reformas que buscam a redução do papel do Estado (privatização e liberalização econômica), a transformação do seu papel na vida

econômica (regulação) e a flexibilização da sua gestão (New Public Management). O conceito das PPPs, desenvolvido no início dos anos 1990, marca uma mudança estrutural na forma de financiamento e provisão de serviços de infra-estrutura”.

Ainda em 1992, sob a administração de John Major, foi lançado o embrião do programa inglês, a *Private Finance Initiative* - FPI (Iniciativa para Financiamento Privado), que visava fomentar a realização de obras e gestão de serviços públicos com apoio privado. (DE BRITO; SILVEIRA. 2005)

É uma forma de conseguir grandes investimentos de capital sem gasto inicial de recursos públicos. No direito inglês, devido a quantidade de montagens jurídicas permitidas, torna-se complexo o tipo de classificação contratual utilizada no modelo. (PECI; SOBRAL. 2007)

No entanto, somente em 1997, durante o governo de Tony Blair, que o modelo ganhou notoriedade pela sua vasta utilização. Rebatizado de *Public-Private Partnerships* - PPP, o programa buscou uma nova forma de contratação de obras e serviços públicos, mudando para uma lógica de compra de serviços e eficiência na contratação. (DE BRITO; SILVEIRA. 2005)

O modelo britânico é importante, segundo Coutinho (2005), pelo "pioneirismo na institucionalização financeira e jurídica e dos arranjos e a relativa semelhança que têm esse país e o Brasil no que diz respeito às trajetórias de reforma do Estado percorridas."

Da mesma forma, é possível identificar diversos exemplos de parcerias entre o setor público e privado no contexto internacional. Segundo de Brito e Silveira (2005):

"Com diferentes graus de intensidade e sucesso, projetos de PPP estão em andamento em Portugal, Espanha, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda, Canadá, Austrália, África do Sul, entre outros. Na América Latina, Chile e México foram os pioneiros no uso da PPP para a provisão de infraestruturas e serviços públicos."

Ainda, o desenvolvimento e a ampla utilização do sistema de parceria em diversos países fez com que a Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Comércio Internacional editasse, em julho de 2001, o *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*, em que apresenta diversas recomendações com o

intuito de harmonizar as regras nacionais que regulam a matéria. (ZYMLER; ALMEIDA, 2008)

2.2.2 Legislação brasileira e aplicação para União

No Brasil, o modelo foi introduzido pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, posteriormente alterada pela Lei nº 12.766/2012, que tratou sobre os aportes de recursos em favor do ente privado parceiro pelo poder público.

Na mensagem que acompanhou o projeto da Lei das PPPs (11.079/04), apresentou-se como argumentos para sua proposição apresenta a seguinte definição daquilo que se pretendia normatizar (Mensagem PL 2546/03):

" A parceria público-privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos."

Ainda, o texto continua com exemplos de sucesso internacional do instrumento proposto (Mensagem PL 2546/03):

" Tal procedimento, em pouco tempo alcançou grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado."

Com isso, conclui contextualizando as PPPs ao ambiente brasileiro, dizendo que o modelo *"representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado."*

A Lei das PPPs traz alguns conceitos e definições importantes para o aprofundamento da análise. Do exposto, a lei distingue dois tipos de modalidades sobre a qual o regime de parceria poderá ser realizado: patrocinada ou administrativa.

De acordo com o art. 2º, § 1º: *"Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado."*

Enquanto que no § 2º define que *"Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens."*

Em uma definição cumulativa que engloba as duas modalidades, Di Pietro (2015, pg. 149), define que:

"parceria público privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público."

Observa-se que as duas modalidades são tão distintas que um conceito único para sua definição tem que ser dividido para ser claro. De tal forma que o estudo em questão se concentrará na segunda modalidade, concessão administrativa, a fim de que comparação seja mais fidedigna.

Justen Filho (2005, pgs. 19-20) salienta o seguinte sobre a modalidade:

"A concessão administrativa abrange os casos em que não existe serviço público. O contrato tem por objeto a construção pelo particular de uma infra-estrutura necessária ao desempenho de uma atividade estatal. Mas o contrato não se confunde com a contratação sujeita à Lei 8.666/93 porque o particular somente começará a ser remunerado depois de concluída e entre a obra ao Estado, com um dever de arcar com os riscos atinentes à qualidade do produto - o que se traduz numa remuneração periódica, prevista para ser realizada durante longos períodos de tempo."

Ainda em relação à definição da modalidade, Di Pietro (2015, pg. 155) destaca que a PPP administrativa:

"não poderá ter por objeto só a construção de um hospital ou de uma escola, porque, nesse caso, haveria contrato de empreitada regido pela Lei nº 8.666; após a construção da obra deverá haver a prestação

de serviço de que a Administração seja usuária direta ou indireta; a ideia bastante provável é a de que deverá haver a gestão do serviço pelo parceiro privado."

O legislador incluiu algumas características que merecem destaque para identificação da abrangência das PPPs. São elas (Lei nº 11.079/2004):

- a duração do contrato deve variar entre 5 e 35 anos, sendo que o valor deve ser superior a R\$ 20 milhões (art. 2º, § 4º, incisos I e II);
- o pagamento condicionado à efetiva prestação do serviço e ao desempenho do ente privado (art. 6º, § 1º);
- a garantia por seguro ou emitida por fundo garantidor para o pagamento público (art. 8º, § 4º).

Tendo em vista que as PPPs são consideradas uma forma de concessão de serviços público, a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos), também se aplicam às PPPs, mesmo que subsidiariamente, conforme alguns artigos da própria Lei nº 11.079/2004: "*Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever (...).*"

Quanto a Lei nº 11.079/2004, observa-se que esta traz em seu bojo normas gerais, dispostas pela competência da União de legislar sobre "*normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*", de acordo com art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

No entanto, a União também pode se utilizar deste instrumento. Talvez por isso, a mesma legislação já trouxe consigo normas específicas, para ser aplicada nos casos práticos das PPPs federais.

Tal análise é trazida por Palhuca e Silva (2014, pg. 466):

"a mesma Lei que é editada com ares de norma geral, servindo de base para o exercício da competência legislativa dos demais Estados e Municípios, também carrega normas específicas, aplicáveis à União, enquanto ente federativo autônomo e legislativo."

Os autores identificam na norma três blocos que trazem questões específicas: criação do "órgão gestor de Parcerias Público-Privadas Federais"; "Fundo Garantidor

de Parcerias Público-Privadas - FGP"; e limite de endividamento para a contratação de PPP. (PALHUCA; SILVA, 2014)

Quanto ao primeiro tema, o Decreto Federal nº 5.385/2005 instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP. Tal Comitê têm como uma de suas competências a edição de Resoluções, que dispõe sobre peculiaridades próprias das PPPs federais, como por exemplo a Resolução nº 1/2005, que dispõe sobre o Fundo Garantidor de PPP (FGP).

Outro assunto que foi incluído em norma foram os chamados "procedimentos de manifestação de interesse PMIs", disciplinados pelo Decreto Federal nº 5.977/2006, que dispõe sobre a apresentação de estudos, pela iniciativa privada, para a contratação de PPPs.

Ainda sobre os normativos que regem as PPPs federais, destaca-se a instrução Normativa nº 52/2007 do Tribunal de Contas da União (TCU) que dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas.

A instrução apresenta cinco estágios do processo de licitação e contratação, que pode ser assim resumido:

- **primeiro estágio:** análise da viabilidade do negócio (técnica, econômico-financeira e ambiental);
- **segundo estágio:** análise do edital de licitação;
- **terceiro estágio:** análise do julgamento da habilitação e dos possíveis recursos;
- **quarto estágio:** análise do julgamento das propostas técnicas e econômico-financeiras e dos possíveis recursos;
- **quinto estágio:** análise do contrato.

2.2.3 Legislação distrital

Já no Distrito Federal, região da obra do Centro Administrativo objeto deste estudo, as parcerias público-privadas foram inseridas nos normativos locais pela Lei nº 3.792/2006 que instituiu as normas de licitação e contratação para sua utilização.

Anteriormente existiu ainda a publicação da Lei nº 3.418/2004, porém julgada inconstitucional¹ e sem aplicação no DF, motivo pelo qual não deve ser considerada.

A partir daí seguiram diversos normativos distritais que deram direcionamento e regulação para o uso desse instituto, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Legislação Distrital sobre PPP

Legislação	Ementa
Lei nº 5.004/2012	Autoriza a criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal
Lei nº 4.828/2012	Altera a Lei nº 3.792, de 2 de fevereiro de 2006, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal
Decreto nº 24.617/2004	Dispõe sobre a criação do Conselho Diretor de Parcerias Público-Privadas - CDP
Decreto nº 24.617/2004	Constitui Grupo de Trabalho para acompanhar e oferecer apoio técnico aos projetos de parcerias público-privadas, concessões de serviços públicos, permissões de serviços públicos, arrendamento de bens públicos e concessões de direito real de uso no âmbito da Administração Pública direta do Distrito Federal.
Decreto nº 33.157/2011	Aprova o Regimento do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal - CGP
Decreto nº 35.083/2014	Regulamenta o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal.
Decreto nº 36.554/2015	dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse e sobre a Manifestação de Interesse Privado em parcerias público-privadas e em concessão comum ou permissão de

¹ ADIN TJDF 6908/04.

Legislação	Ementa
	serviços públicos, arrendamento de bens públicos e concessão de direito real de uso no âmbito da administração pública distrital
Decreto nº 37.843/2016	Regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal.
Resolução nº 290/2016 - TCDF	Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Verifica-se que a legislação distrital é maior quando comparada com os normativos federais específicos da União, ressaltando ainda que a tabela de normativos do DF apresentada acima é apenas exemplificativa.

Tal fato é uma das evidências apresentadas por Palhuca e Silva (2014, pg. 466) ao dispor sobre os poucos projetos de PPP executados pelo governo federal, principalmente quando comparados com os demais entes da federação: "É a ausência de números expressivos de PPPs no âmbito federal que parece descompassada com a realidade de PPPs estaduais e municipais".

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa teve o propósito de realizar um estudo comparativo de natureza qualitativa entre um caso de sucesso e outro de fracasso de Parcerias Público-Privadas no Brasil, identificando as características que influenciaram no comportamento dos projetos analisados e observar seus resultados.

Para tanto, partiu-se de um referencial teórico e revisão bibliográfica para determinar as hipóteses a serem aplicadas em cada caso selecionado. Assim, a cada suposição deve-se voltar ao caso, verificando se existe correlação. A compatibilidade entre o caso concreto e a resposta da questão é alcançada através da apresentação das evidências coletadas no estudo.

Santos (2005) apresenta etapas e definições do método de Galileu Galilei que foram consideradas neste trabalho e são importantes para qualquer aplicação científica:

"a) **observação** dos fenômenos; em toda as suas fases e com riqueza de detalhes. b) **análise** dos elementos constitutivos desses fenômenos, com a finalidade de estabelecer relações quantitativas entre eles; c) **indução** de certo número de hipóteses ou questões a investigar, tendo por fundamento a análise da relação desses elementos constitutivos dos fenômenos; d) **verificação** das hipóteses aventadas ou questões a investigar por intermédio de experiências (experimento), o ponto mais importante da pesquisa; e) **generalização** dos resultados obtidos nas experiências para casos similares; f) **confirmação** da hipótese, obtendo-se a partir dela, leis gerais."

Assim, foram observados cada caso (dois projetos de PPPs), analisados seus elementos e relações (de maneira qualitativa), inclusive de comparação entre ambos, levantadas hipóteses e aplicadas ao caso concreto. Por fim, apresentou-se os resultados alcançados nos projetos e confirmadas as hipóteses.

Destaca-se que este método de pesquisa foi utilizado como base, não descartando atualizações no seu uso, como a inclusão e debate do problema e pesquisa das consequências (resultados) em relação ao que foi levantado.

Fator de destaque na pesquisa é a opção pelo estudo de caso, que pode ser assim definido:

"(...) investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes" (YIN, 2010)

Acrescenta-se ainda que os casos são apresentados em relação à metodologia comparativa. Conforme Schneider e Schmitt (1998):

"A comparação, enquanto momento da atividade cognitiva, pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais. É lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais."

Tendo em vista esses dois parâmetros: estudo de caso e modelo comparativo, desenvolveu-se a pesquisa no presente estudo.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A pesquisa realizada foi exploratória com abordagem qualitativa, utilizando-se de dados secundários para análise e comparação das informações.

De acordo Cervo e Silva (2006), "a pesquisa exploratória estabelece critérios, métodos e técnicas para a elaboração de uma pesquisa e visa oferecer informações sobre o objeto desta e orientar a formulação de hipóteses".

Nesse sentido, o estudo apresentou o objeto em questão para que a partir das informações coletadas pudessem ser levantadas as hipóteses.

A pesquisa qualitativa se aplicava melhor ao objeto por tratar-se de estudo comparativo de apenas dois casos. De acordo Gerhardt e Silveira (2009):

"a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc."

Por fim, acrescenta-se que as informações coletadas para elaboração do trabalho foram advindas de dados secundários, provenientes de documentos oficiais dos órgãos contratantes, órgãos de controle interno e externo (Controladoria Geral do DF, Tribunal de Contas da União e do Distrito Federal), de ações e acórdãos judiciais (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF), da Polícia Federal, da Receita Federal, do Ministério Público do DF, de noticiários nacionais e locais (DF) disponibilizados na internet.

O procedimento de coleta de dados para os estudos de casos foi inteiramente através de documentos digitais. Tendo em vista requisitos de transparência a que são submetidos as instituições públicas, foi possível obter Acórdãos, Decisões plenárias, relatórios, editais, contratos, decisões administrativas, e etc.

Ainda, muitas informações de direcionamentos dos projetos estão disponíveis tanto em sites governamentais quanto em noticiários locais. Verificou-se que os noticiários abordavam tanto a análise do caso feita através dos documentos oficiais quanto através de entrevistas e informações também do parceiro privado da relação.

3.2 Estudos de caso

Os estudos de caso escolhidos foram as Parcerias Público-Privadas do Complexo DataCenter Capital Digital e o Centro Administrativo do Distrito Federal.

Optou-se por escolher um projeto bem sucedido e outro com problemas (caso de fracasso), a fim de verificar semelhanças e diferenças na condução de ambos os procedimentos de contratação.

Nesse sentido, verificou-se que o caso do Centro Administrativo estava em pauta em noticiários por conta da impossibilidade de utilização após ter sido praticamente concluída a obra. Assim, apontou-se como caso de fracasso para o presente estudo.

A partir dessa definição, buscou-se verificar outro caso semelhante para fins de comparação. A similaridade entre o tipo de contrato (concessão administrativa), o período da contratação (entre 2008 e 2009), e a localização (Brasília), foi determinante para a escolha do Complexo DataCenter como o caso de sucesso para o presente estudo.

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa e modelo de análise dos dados

Primeiramente, destaca-se que a pesquisa se baseou em um trabalho realizado pelos autores Thamer e Lazzarini, em 2015, com adaptações, inclusões e aprofundamento do estudo para os estudos de casos aqui apresentados.

Nesse sentido, ressalta-se que autores desenvolveram uma pesquisa a fim de avaliar o desenvolvimento do projeto de PPPs. A avaliação restringiu-se ao período pré-contratação, não sendo abarcadas fases de execução, como se propõe neste trabalho. A definição do objetivo de pesquisa dos autores foi a seguinte:

"estudar os fatores que influenciam o avanço das PPPs nos contexto brasileiro, sendo o avanço dessas iniciativas medido por meio da sua evolução através das fases pré-contratuais. Essas fases compreendem desde o nascimento da PPP, que acontece a partir de um levantamento de demandas do estado ou da manifestação de interesse de um ente privado, até a assinatura do contrato de implantação".

A justificativa é de que a maioria dos projetos iniciados não são concretizados. Sobre essa perspectiva, os projetos aqui apresentados cumpriram todo o fluxo até sua implementação com a assinatura do contrato.

Em que pese a pesquisa dos autores não avaliar o fator pós contratação, sua análise da fase preparatória pode evidenciar sinais para que as consequências possam ser previstas, ou ao menos, observar o contexto sob a qual foram constituídas.

Com a visão dos projetos em uma fase mais avançada, pode-se voltar à pesquisa para aferir se fatores que podiam ser levantados na fase preparatória foram negligenciados, ou se "condições não controláveis" que afastaram os dois projetos, um para o cumprimento de seu objetivo, outro para um transtorno judicial, dívidas e conflito.

Dessa forma, será feita uma adaptação da pesquisa proposta por Thamer e Lazzarini, a fim de levantar os fatores críticos de sucesso para a implementação do

projeto, verificando, a partir da análise, quais dados influenciaram nas consequências dos projetos em estudo neste trabalho.

Segundo Rockart (1982 apud THAMER E LAZZARINI, 2015), fatores críticos de sucesso (FCS) são definidos como "aqueles poucos elementos centrais da atividade onde resultados favoráveis são absolutamente necessários para o atingimento dos objetivos". Para identificação desses fatores, os autores Thamer e Lazzarini (2015) apresentaram as seguintes hipóteses:

Fatores que influenciam o avanço do projeto

	Fator Influenciador	Hipótese	Sinal Esperado da Relação
Fatores Institucionais	Tempo de Aprovação da Legislação Estadual	H1	+
	Agência Governamental Especializada	H2	+
	Capacidade Financeira do Estado	H4	+
	Índice de Corrupção	H5	+
	Índice de Corrupção ²	H5	-
Fatores Ligados à Firma	Complementariedade de Competências	H3	+
	Força do Consórcio	H6	+

Fonte: THAMER E LAZZARINI, 2015.

Tendo em vista que a avaliação do contrato implementado (em fase de execução) permite uma visão mais aprofundada sobre o contexto sobre o qual o projeto foi estabelecido, propõe-se a inclusão de dois fatores influenciadores:

- No campo dos fatores institucionais (ligados ao governo), "condições de implementação do projeto", com sinal da relação positivo, hipótese 7.
- No campo fatores ligados à firma (consórcio contratado), "relação com o governo", com sinal da relação positivo, hipótese 8.

O quadro atualizado para a presente pesquisa fica descrito da seguinte forma:

	Fator Influenciador	Hipóteses	Sinal
Fatores Institucionais	Tempo de Aprovação da Legislação	H1	+
	Agência Governamental Especializada	H2	+
	Capacidade Financeira do Estado	H4	+
	Índice de Corrupção	H5	-
	Condições de implementação do Projeto	H7	+

Fatores ligados à firma	Complementariedade das Competências	H3	+
	Força do Consórcio	H6	+
	Relação com o Governo	H8	+

Fonte: elaboração própria.

Ressalta-se que além da inserção de novas hipóteses, aquelas existentes para os fatores influenciadores foram adaptadas a fim de abarcar o período pós-contratação, não proposto na pesquisa de Thamer e Lazzarini (2015).

Além dessa verificação, foram destacados os resultados alcançados de cada projeto, em relação à fase de licitação, cumprimento de prazos de execução da obra, fiscalizações de órgãos de controle, objetivos alcançados e fase atual de cada um.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Primeiramente, serão apresentados os dois estudos de caso em separado, para, a partir do contexto demonstrado, realizar o estudo comparativo, respondendo as hipóteses e apresentando os resultados alcançados de cada um.

Dessa forma, o capítulo foi dividido em três partes: “PPP Complexo Data Center Capital Digital”, “PPP Centro Administrativo do DF” e “Comparação e Resultado dos Casos Analisados”.

Este último capítulo foi segregado em duas partes: “Fatores Críticos de Sucesso” e “Resultados Alcançados nos Projetos”.

4.1 PPP Complexo Data Center Capital Digital



Figura 1 – Complexo Data Center Capital Digital

O Complexo Datacenter (centro de dados) é um projeto da União idealizado para atender o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF). A obra está localizada no Parque Tecnológico Capital Digital em Brasília, com 25 mil m² de área construída e 5.200 m² de piso elevado, em um terreno com 40 mil m² de extensão.

Segundo Pinheiro (2004), DataCenter é:

“(...) uma modalidade de serviço de valor agregado que oferece recursos de processamento e armazenagem de dados em larga escala. Podendo-se alcançar em diversos níveis de organizações uma grande capacidade, segurança de alto nível e flexibilidade no que se trata em hardware e software para armazenagem de informações.”

Assim, em vista da necessidade conjunta do Banco do Brasil e da Caixa Econômica em termos de armazenamento de dados, deu-se início, em 2006, ao planejamento de uma Parceria Público-Privada para a construção e gestão desse Complexo.

O projeto foi a primeira PPP realizada pela União desde a edição da Lei nº 11.079/2004, que introduziu as Parcerias Público-Privadas no âmbito jurídico brasileiro. Para tanto, primeiramente foi realizada uma parceria entre os dois entes (BB e CEF) denominada consórcio DATACENTER. A partir daí, iniciou-se a busca pelo parceiro privado.

Inicialmente, o consórcio DataCenter lançou o Edital de Concorrência nº 2007/001. No decorrer dos procedimentos licitatórios, as propostas de preços das licitantes ficaram com valores acima do valor máximo aceitável para a contratação, em comparação ao orçado pela Administração.

Na ocasião, após o desfecho da licitação com os julgamentos de habilitação e propostas de preços, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão nº 1413/2008-Plenário:

" ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator em:

- 9.1. encerrar o presente acompanhamento, **tendo em vista o fracasso da licitação** realizada pelo Consórcio Datacenter;
- 9.2. determinar ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal que, caso decidam realizar nova licitação para implantar o Complexo

Datacenter, encaminhem tempestivamente os respectivos documentos a esta Corte de Contas para análise;" (g.n.)

Após a licitação frustrada, o Consórcio reviu seus estudos e planejamentos a fim de corrigir seus dispositivos e trazer o contrato para a realidade de mercado. Assim, apresentou as seguintes mudanças no projeto de TI, especificações técnicas e ajustes de preços, conforme Relatório contido no Acórdão nº 2572/2009 - Plenário (TCU):

"A partir daí, o Consórcio Datacenter reviu as premissas financeiras originalmente adotadas, conforme mencionado na Nota Técnica n.º58/2008 – ASSEC, da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (fl. 4).

Como efeito das análises realizadas após a primeira licitação, o Consórcio Datacenter realinhou a estrutura de custos do Projeto e buscou um estudo de viabilidade econômico-financeiro aderente às premissas adotadas pelo mercado. Dentre as modificações realizadas, a Nota Técnica n.º 58/2008 – ASSEC (fl. 5) destacou "(i) a **eliminação do risco da demanda de TI**, tendo em vista que o novo projeto especifica a plena utilização da área de produção a partir do 10º ano de vigência do contrato; (ii) a **exclusão dos custos de cabeamento interno, investimento relacionado à área de TI** e, portanto, além do escopo da presente PPP; (iii) **ajustes e especificações técnicas e atualização de custos** com base em licitações recentemente realizadas pelos requerentes."

A Nota Técnica acrescenta ainda que, segundo o Consórcio Datacenter, tais alterações garantiriam o sucesso do atual processo licitatório." (g.n.)

O novo modelo foi concretizado por meio da Concorrência nº 2009/001 (Consórcio DataCenter). De acordo com o Edital, a especificação do objeto que se pretendia contratar era:

"prestação, pelo prazo de 15 (quinze) anos, pela CONTRATADA, de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infra-estrutura predial do COMPLEXO DATACENTER, a ser por ela edificado na cidade de Brasília (DF) e por ela mantido em funcionamento com, no mínimo, os níveis de desempenho determinados nos CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADAS respectivos, com a finalidade de

abrigar infra-estrutura de TI dos CONTRATANTES, na modalidade de "CO-LOCATION", bem como o pessoal do CONTRATANTE responsável pelo monitoramento de TI, em áreas destinadas exclusivamente a cada um dos CONTRATANTES e compreendendo, ainda, as interconexões (em duas vias independentes), por meio de fibras ópticas, do COMPLEXO DATACENTER aos atuais CPD dos CONTRATANTES, localizados na mesma cidade"

O projeto envolve a edificação do complexo, além do gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura do local. Segundo informações do sítio institucional do Banco do Brasil (BB, 2013), a estrutura e logística do projeto funciona da seguinte forma:

"O Datacenter é um **conjunto de prédios destinado a abrigar e dar suporte aos equipamentos de TI** das duas instituições financeiras proprietárias do complexo.

A proporção é de **80% para o Banco do Brasil e de 20% para a Caixa.**

Os prédios recebem a **classificação máxima de segurança** para centros de processamentos de dados, o **TIER 4**. Eles foram construídos sob normas internacionais e com as melhores práticas construtivas e de infraestrutura eletromecânica. A estrutura conta com segurança de acesso e mecanismos de detecção preventiva e combate a situações de risco extremo, como explosões ou até mesmo queda de aviões de pequeno porte sobre ela."

Para a Concorrência, dois concorrentes apresentaram propostas: Consócio Método (empresas Método Engenharia S.A., Dalkia S.A., Grenit Ltda. e MC Ltda.), e Consócio Termoeste (empresas Termoeste, BVA Investimentos Ltda. e GCE S.A.).

Sagrou-se vencedora do certame o Consócio Termoeste que constituiu, por meio de suas participantes, a Sociedade com Propósito Específico (SPE) denominada GBT S/A - Concessionária de Infraestrutura Predial e de Serviço de TI.

Ao final da licitação o projeto contava com os seguintes termos:

Tabela 2 – Informações do Contrato de PPP Data Center

	Dados do Contrato
Prazo de Concessão	15 anos
Valor do Contrato	R\$ 978.116.680,80
Valor das Contraprestações Mensais	Baseado em 5 itens
Investimento inicial para a construção do Complexo	R\$ 322 milhões

Os cinco itens para pagamento das contraprestações mensais pela qual a Contratada faz jus após a assinatura do Termo de Aceitação da Edificação foram divididos da seguinte forma:

Tabela 3 – Contraprestações Mensais

Item	Valores
Área de produção de custeio pleno	R\$ 517,00/m²/mês
Área de produção de custeio reduzido	R\$ 336,05/m²/mês
Área de Escritório	R\$ 139,00/m²/mês
Interconexões em fibras ópticas	R\$ 174,00/Pares de Fibras/Km
Preço complementar	R\$ 476.248,31/mês

Além desse valor devido pelos quinze anos de parceria, existe também um valor em separado para ressarcimento do investimento efetuado na etapa de edificação. Para este, são 180 parcelas, divididas em 10 anos, totalizando o valor de R\$ 262.717.000,00.

A contratação não previu, no entanto, a figura de garantia no caso de falta de pagamentos do parceiro público. Uma explicação para a não exigência deste item pode ser a peculiaridade das entidades envolvidas.

Tendo em vista que tratam-se de empresas não submetidas ao regime público de precatórios, no caso de decisões judiciais em favor do parceiro privado, este não deverá esperar uma "fila" de pagamentos, como geralmente acontece em ações que envolvem os demais órgãos da Administração Pública. Assim, foram aceitas as condições do contrato sem a figura da garantia pelos investidores privados.

Outro quesito deixado de fora na relação contratual foram os indicadores de desempenho a serem seguidos na execução do projeto. Ao invés de estabelecer uma proporção para pagamentos de acordo com o nível alcançado de desempenho, foram inclusas penalidades para o caso de não cumprimento dos dispositivos contratuais.

Entre julho e agosto de 2010, foram assinados dois contratos para a formalização da parceria. Um com o Banco do Brasil (Contrato nº 2010/85580188), no valor de R\$ 663.496.293,48; e outro com a Caixa Econômica Federal (Contrato nº 116/2010), no valor de R\$ 218.498.309,64.

A pedra fundamental foi o símbolo utilizado para marcar o início das obras em novembro de 2010. A construção durou pouco mais de dois anos e sua conclusão foi também marcada por uma cerimônia de inauguração, em março de 2013, já com capacidade para o início de suas operações.

As notícias publicadas à época exaltavam o projeto com a questão da inovação tecnológica trazida para os dois bancos:

Inaugurado datacenter do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal em Brasília

Instalação está localizada no Parque Tecnológico Capital Digital

Da Agência Brasil | 20/03/2013 às 15h05



Wilson Dias/ABr



Complexo Datacenter BB-Caixa é dividido em 80% para o Banco do Brasil e 20% para a Caixa

A Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil podem criar novas parcerias em áreas de infraestrutura, segurança, transporte de valores e suprimento de materiais, segundo os presidentes das instituições, respectivamente, Jorge Hereda e Aldemir Bendine. Nesta quarta-feira (20), os dois dirigentes das instituições inauguraram o Complexo Datacenter BB-Caixa, localizado no Parque Tecnológico Capital Digital, em Brasília.

O datacenter (centro de dados) é um conjunto de prédios que abrigam equipamentos de tecnologia da informação das duas instituições financeiras. A construção, que teve o contrato assinado em 2010, foi feita por meio de PPP (parceria público-privada) com a empresa GBT. A propriedade do complexo é dividida em 80% para o Banco do Brasil e 20% para a Caixa.

Fonte: R7 Brasília – 20/03/2013

Após anos de operação, o complexo é considerado um caso de sucesso, tanto por suas especificidades e inovações que trouxeram no campo tecnológico, como no modelo de contratação de Parceria Público-Privada.

Portal Brasil

Perguntas frequentes

VOCÊ ESTÁ AQUI: [PÁGINA INICIAL](#) > [CIDADANIA E JUSTIÇA](#) > [2014](#) > [08](#) > [DATACENTER CAPITAL DIGITAL É REFERÊNCIA DE DADOS NO PAÍS](#)

Últimas notícias
Portal Planalto
Navegue por Estados
BrazilGovNews

ASSUNTOS

« **Cidadania e Justiça**

Mais destaques

Ciência e Tecnologia

Cultura

Defesa e Segurança

CIDADANIA E JUSTIÇA

Datacenter Capital Digital é referência de dados no País

[Programas Sociais](#)

Complexo da Caixa já é um dos três maiores processadores de dados no Brasil em um ano e cinco meses de funcionamento no Distrito Federal

por [Portal Brasil](#)
Publicado: 12/08/2014 10h46
Última modificação: 12/08/2014 10h46

[Tweeter](#)

[G+](#) 0

O Complexo Datacenter Capital Digital

Fonte: Portal Brasil – 12/08/2014

4.2 PPP do Centro Administrativo do GDF



Figura 2 – Centro Administrativo do GDF

O objeto da Parceria Público Privada do Centro Administrativo do Distrito Federal – CAGDF, foi a construção, operação e manutenção do centro destinado à utilização por órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta integrantes da estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal².

A modalidade da PPP foi de concessão administrativa, visto que a empresa contratada seria remunerada totalmente pelo Poder Público, e que, além da construção, seria também responsável pela operação e manutenção do complexo. O dispêndio público seria iniciado após a entrega do objeto em condições de funcionamento.

O empreendimento, localizado próximo a uma estação de metrô e parada de ônibus em Taguatinga, tem uma área total de 178 mil metros quadrados, composto por 14 torres (10 de quatro andares e 4 de quinze pavimentos), um prédio da

² Informações retiradas do Edital de Concorrência nº 1/2008-CODEPLAN - GDF.

Governadoria, shopping com centro de convivência, estacionamento com capacidade para três mil veículos, bicicletário (Fazenda DF, 2017)."

Essa localização foi bastante discutida, pois o centro do plano piloto sempre foi a localização da sede do governo distrital. A definição do local foi formalizada pela Lei nº 4.034/2007, que previu essa mudança e indicou Taguatinga como nova localidade do complexo do GDF:

"Art. 1º Fica indicada a instalação do Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal no Centro Metropolitano de Taguatinga, inserido no Centro Regional, com o objetivo de descentralizar parte das atividades administrativas, conforme estabelecido no Plano Diretor de Ordenamento Territorial — PDOT, Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, e no Plano Diretor Local de Taguatinga — RA III, Lei Complementar nº 90, de 11 de março de 1998."

O projeto teve início em 2007, com a publicação da Resolução nº 3 do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas - CGP, que fixou o prazo para receber manifestação de interesse de desenvolvimento de projeto de modelagem de PPP para o Novo Centro Administrativo do GDF.

O § 1º, art. 1º da Resolução referenciada apresenta as seguintes características do projeto:

"O citado projeto visa: abrigar cerca de 15.000 (quinze mil) servidores dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do GDF, que se encontram instalados em diferentes locais do Distrito Federal; promover uma melhor organicidade da administração do GDF; melhorar a comunicação e a acessibilidade entre os diversos órgãos; reduzir os custos operacionais da máquina administrativa, tais como manutenção, segurança, transporte, aluguéis, água, energia elétrica, informática, telefonia; e ofertar ao cidadão um serviço público de excelência."

Após as fases preparatórias, publicou-se a Concorrência nº 01/2008, sob a responsabilidade da Comissão de Licitações da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN.

O edital foi analisado pelo Tribunal de Contas do DF, que determinou as seguintes alterações para a continuação do certame:

"Decisão nº 4520/2008: O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: (...) II - determinar à Companhia de Planejamento

do Distrito Federal – CODEPLAN que altere a redação da cláusula 7 do Anexo 17 do Edital da Concorrência nº 1/2008 de modo a prever que o preenchimento e a consolidação de todas as Planilhas de Avaliação de Serviços seja realizado pela CONTRATANTE, com a participação da CONTRATADA, sem necessidade de reabertura de prazo, conforme discutido nos §§ 85 e 86 da referida Informação, recomendando, ainda, que seja instituído, no âmbito da Administração, comissão permanente para tal fim;"

O certame foi disputado pelos seguintes participantes: 1º) Consórcio Queiroz Galvão - Carioca, constituído pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S.A., Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A., e Queiroz Galvão Desenvolvimento Imobiliário Ltda.; 2º) Consórcio Nova Sede, constituído pelas empresas Delta Construções S.A., e Manchester Serviços Ltda.; e 3º) Consórcio Centro Administrativo do GDF - Centrad, constituído pelas empresas Construtora Noberto Odebrecht S.A., Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. e Via Engenharia S.A.

Após os julgamentos de habilitação e proposta de preços, o Consórcio Centro Administrativo do GDF - Centrad sagrou-se vencedor do procedimento licitatório. O projeto contava com os seguintes termos:

Tabela 4 – Informações do Contrato de PPP Centro Administrativo do GDF

	Dados do Contrato
Prazo de Concessão	22 anos
Valor do Contrato	R\$ 3.095.381.301,60
Valor das Contraprestações Mensais	R\$ 17 milhões
Investimento inicial para a construção do CADF	R\$ 600 milhões

O Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas homologou o procedimento licitatório da PPP e adjudicou o objeto do certame ao consórcio vencedor, conforme publicação no Diário Oficial do DF da sua Resolução nº 29, em 4 de dezembro de 2008.

Após a assinatura contratual, foi publicado também o extrato do contrato, com as seguintes informações (DODF nº 72, 15/04/2009, pg. 91-92):

"EXTRATO DE TERMO DE CONTRATO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

Processo: 110.000.021/ 2009. Partes: GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, por intermédio da SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS e CONCESSIONÁRIA DO CENTRO ADMINISTRATIVO DO DISTRITO FEDERAL S.A. – CENTRAD. Objeto: Outorga de Parceria Público - Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, para a construção, operação e manutenção do Centro Administrativo destinado a utilização por órgãos e entidades da administração direta e indireta integrantes da estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal. FASE I – Valor: R\$ 47.861.301,60 (quarenta e sete milhões, oitocentos e sessenta e um mil, trezentos e um reais e sessenta centavos). Prazo de execução: 12 (doze) meses. FASE II – Valor: R\$ 3.047.520.000,00 (três bilhões, quarenta e sete milhões, quinhentos e vinte mil reais). Prazo de Execução: 240 (duzentos e quarenta meses). Fundamentação Legal: Lei Federal no 11.079/ 2004, Lei Distrital no 3.792/ 2006, Lei Federal no 8.987/ 1995 e Lei Federal no 8.666/ 1993. Dotação Orçamentária: Lei Distrital no 4.293/ 2008 – Lei Orçamentária Anual, no Programa de Trabalho 04.122.0202.1072.4007 – Construção do Centro Administrativo de Taguatinga, para o exercício de 2009, no valor de R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais), e para os exercícios subsequentes, conforme consta da Lei Distrital no 4.007/ 2007 – Plano Plurianual, na mesma ação supracitada. Data da assinatura: 08/ 04/ 2009. Vigência: 22 (vinte e dois) anos. Assinantes: Pelo GDF: Márcio Edvandro Rocha Machado, Secretário de Estado de Obras; Pela CENTRAD: Roberto de Mendonça Braga, Diretor Geral, e Henrique Bernardes Froes, Diretor Administrativo - Financeiro; e Pela TERRACAP, como Interveniente - Anuente, Antônio Raimundo Gomes Silva Filho, Presidente."

Com o contrato assinado, em abril de 2009, os aspectos de formalização iniciais estavam concluídos para o início dos procedimentos de execução da obra.

Destaca-se que nessa época, o GDF se encontrava em um clima político bastante vulnerável, tendo em vista escândalos de corrupção envolvendo políticos de

alto escalão do governo distrital no "Mensalão do DEM" da operação "Caixa de Pandora"³.

Com isso, somente em 2011 deu-se início a fase de construção do projeto, com investimentos de recursos próprios do consórcio CENTRAD. Os gastos seriam compensados pelas contraprestações mensais a serem pagas durante 22 anos após a entrega da obra.

Dessa forma, segundo a central de informações do GDF (Agência Brasília, 2014), foram gastos pelo consórcio cerca de R\$ 600 milhões na construção de quase toda a obra, restando ainda algumas pendências que seriam resolvidas nos primeiros meses após a inauguração.

No entanto, a entrega do empreendimento envolveu questões que ultrapassavam os canteiros de obras, chegando à Corte de Contas, Ministério Público e Tribunal de Justiça.

O problema central, além das pendências estruturais da efetiva obra do complexo, foi o imbróglio causado pelo Relatório de Impacto de Trânsito - RIT. O Decreto nº 35.452/2014 traz as seguintes definições:

"art 1º. (...)

I - Relatório de Impacto de Trânsito - RIT: é o documento contendo a descrição do projeto arquitetônico da obra a ser aprovado e os estudos técnicos que permitam a identificação de impactos no trânsito ou na geometria viária, decorrentes da implantação e funcionamento do empreendimento, apresentando as medidas mitigadoras ou compensatórias correspondentes;

II - Impacto no trânsito: é a alteração nas condições, presente e futura, de utilização da via ou rodovia, causada por interferências externas ou por mudanças no uso e ocupação do solo, que re-presente prejuízo às funções de circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga;"

Assim, verifica-se que O problema central, além das pendências estruturais da efetiva obra do complexo, foi o imbróglio causado pelo Relatório de Impacto de Trânsito - RIT. O Decreto nº 35.452/2014 traz as seguintes definições:

³ REDAÇÃO ÉPOCA. Entenda o Mensalão do DEM. <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI107877-15223,00.html>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

No entanto, o Chefe do Executivo Distrital alterou a legislação vigente para que conseguisse inaugurar a obra e concluir o projeto. Assim, editou o Decreto nº 35.800, em 12 de setembro de 2014, com o seguinte dispositivo:

"Art. 2º O Art. 12C do Decreto nº 19.915, de 17 de dezembro de 1998, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 22 e 23:

Art. 12C...

...

§22 Os projetos e as obras cujos alvarás de construção tenham sido expedidos pela administração pública até 31 de dezembro de 2010, **independem da apresentação de relatório de impacto de trânsito e de laudo de conformidade**, para fins do disposto no art. 50 deste Decreto.

§23 Aplica-se o disposto no Art. 12A e nos §§ 8º e 9º do Art. 50 deste Decreto, aos projetos de empreendimentos considerados polos geradores de tráfego, cujos alvarás de construção tenham sido emitidos a partir de 1º de janeiro de 2011." (g.n.)

Com isso, a dispensa de apresentação de relatório de impacto de trânsito e laudo de conformidade foi levada a efeito para fins do disposto do art. 50 do Decreto nº 19.915/1998, ou seja, para emissão do habite-se do empreendimento:

"Art. 50 - A expedição da Carta de Habite-se ocorrerá após a conclusão da obra, mediante requerimento em modelo padrão conforme Anexo I deste Decreto, assinado pelo proprietário ou seu representante e a apresentação dos demais documentos exigidos na Lei ora regulamentada e neste Decreto."

No entanto, essa alteração feita por Decreto foi questionada judicialmente. No processo nº 2014.01.1.161493-2 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF, foi julgada uma Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em desfavor do Distrito Federal - MPDFT, em que foi proferida a seguinte Decisão Interlocutória:

"Narra o autor (...)

Informa que o Decreto Distrital n. 35.800 de 15 de setembro de 2015 suprimiu a exigência de Relatório de Impacto de Trânsito (RIT) para obras licenciadas até 31 de dezembro de 2010.

Sustenta que tal Decreto exorbitou o poder regulamentar, bem como encontra-se viciado por contrariar o Código de Trânsito e legislação federal e distrital aplicável à matéria.

Pede provimento em caráter liminar para que o Distrito Federal seja obrigado a exigir o RIT de todos os empreendimentos considerados pólos geradores de tráfego. (...)

Passo a decidir a medida pleiteada. (...)

Com efeito, do ponto de vista processual, tenho por presentes os requisitos autorizadores da tutela antecipada, especialmente a verossimilhança das alegações e a urgência do provimento. Como se sabe, em matéria ambiental e urbanística, o fundado receio de dano irreparável é sempre latente.

Muitas vezes, a atuação tardia do ente público ou até mesmo do Poder Judiciário acaba por fragilizar ainda mais o bem jurídico tutelado, de forma que parcela doutrinária já vem cunhando o princípio do *in dubio pro natura*. Em que pese referido princípio trate da distribuição do ônus da prova, pode servir de norte para a adequada apreciação de requerimentos de tutela jurisdicional baseados na verossimilhança das alegações.

Presentes os requisitos, a concessão do provimento de urgência é medida que se impõe.

Nesse sentido, visando a mitigar o impacto negativo de empreendimentos geradores de tráfego no meio- ambiente urbano, é imperioso que se **conceda a medida antecipatória requerida pelo Parquet, suspendendo os efeitos do Decreto Distrital 35.800/14 e impondo-se à Administração Pública o dever de exigir de todo e qualquer empreendimento que possa funcionar como pólo gerador de tráfego, o RIT e o laudo de conformidade, este último expedido pelo DETRAN ou DER, sem os quais não poderá ser concedida a carta de habite-se.**

Em face das considerações alinhadas, DEFIRO o provimento liminar e determino que o Distrito Federal exija a apresentação de relatório de impacto de trânsito para os empreendimentos considerados pólos geradores de tráfego, bem como exija o laudo de conformidade como condição necessária à emissão de carta de habite-se, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada descumprimento e sem prejuízo da responsabilização pessoal dos agentes públicos.

Citem-se e intmem-se."

O Governo do Distrito Federal ignorou tal Decisão, tendo em vista que em 31 de dezembro de 2014 o Centro Administrativo foi "inaugurado". Isso aconteceu no mesmo dia em que foi emitido o habite-se parcial da obra, apesar da ausência de implementação das medidas de impacto de trânsito e de emissão do laudo de conformidade.

No entanto, pouco tempo depois, em 9 de fevereiro de 2015, decidiu-se pela anulação da carta de habite-se emitida para o Centro Administrativo, no mesmo processo em que o TJDFT declarou a nulidade do Decreto nº 35.800/14:

"Diante disso, inequívoco o descumprimento de decisão judicial, de forma a atrair a incidência das astreintes fixadas anteriormente, cuja execução deverá ocorrer após o trânsito em julgado da presente ação civil pública e ressaltando a possibilidade de ação regressiva contra os agentes públicos que lhe deram causa. **Como consequência, acolho a promoção ministerial para DECLARAR, ainda, a NULIDADE da carta de habite- se do Centro Administrativo localizado em Taguatinga**, vez que expedida em desrespeito à decisão de fls. 150/152."

Outra decisão que contribuiu para o entrave no prosseguimento do projeto foi a questão dos repasses financeiros. Conforme contratado, após a entrega da obra o GDF deveria, durante 22 anos, realizar contraprestações pecuniárias no valor de R\$ 17 milhões mensais para o consórcio Centrad, que construiu o empreendimento. Assim, no processo 2014.01.1.196022-4 (TJDFT) foi decidido o seguinte:

"Para além das constatações objetivas acima examinadas, é certo que a inauguração realizada foi, no mínimo, inusitada.

Com efeito, o então Governador do Distrito Federal, no apagar das luzes de seu mandato, isto é, no último dia, assume o compromisso de inauguração de empreendimento de enorme repercussão financeira. E mais, para concluir tal desiderato, não mediu esforços, pois exonerou o então Administrador Regional de Taguatinga e nomeou outro em substituição (fls. 197/198), no dia 30 de dezembro. Ora, não se questiona a discricionariedade do agente político na seleção dos Administradores Regionais, porém não se pode fazer uso de tal prerrogativa de forma arbitrária, até mesmo porque a emissão de habite-se é um ato vinculado ao preenchimento de condições legais e não decorrente de uma imposição de vontade de quem está no poder.

Por fim, inegável o prejuízo na demora, pois a concessionária CENTRAD já realizou faturamento e emissão de notas fiscais a título de contraprestação pecuniária.

Assim, em razão dos argumentos lançados, DEFIRO, por ora, o pedido cautelar formulado pelo autor para **SUSPENDER qualquer repasse financeiro à concessionária do CENTRAD**, até ulterior determinação judicial." (g.n.)

O fato é que a justificativa para a implementação do projeto pelo GDF era de que, com a mudança para o Centro Administrativo, o governo deixaria de pagar alugueis em diversas unidades descentralizadas no Distrito Federal. Dessa forma, com essa economia, realizaria o pagamento das contraprestações mensais.

No entanto, a mudança no momento era inviável pelos motivos já apresentados: pendências nas medidas mitigadoras do impacto de trânsito, falta do laudo de conformidade e habite-se anulado por emissão ilegal. Além disso, o complexo de prédios público foi entregue sem ter condições de ser ocupado.

De acordo com os noticiários da época (Notícias R7, 2015), além da falta de mobiliário que não estava entre as responsabilidades da contratada, a obra foi entregue sem sistema de telefonia e acesso à internet, parte da rede elétrica e sistema de ar-condicionado.

Por outro lado, existiu um montante de gasto milionário por parte da Centrad, e a falta dos pagamentos mensais pelo GDF resultou em um acúmulo de dívidas. Para a construção da obra, o consórcio teria tomado empréstimos junto à Caixa Econômica Federal e Banco Santander. A demora na solução do caso onera ainda mais o contrato pelos juros incorridos da dívida desses bancos.

Outro fator que foi alvo de diversas críticas foram as condições de garantia do contrato de PPP utilizada, pois os termos foram eivados de vícios, conforme Decisão nº 3317/2015 do Tribunal de Contas do DF. Apesar da previsão em edital, até o momento o governo não tomou a iniciativa para executá-las.

Atualmente, a liminar que impedia o GDF a pagar as contraprestações mensais foi revogada, conforme Acórdão nº 878519 do Processo nº 20150020031307 (TJDFT). Apesar disso, o governo ainda não acertou como se dará a solução do conflito. Até o momento não houve nenhuma contraprestação do GDF, conforme informações da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão -

SEPLAG: "(...) *cabe esclarecer que o governo ainda não fez nenhum pagamento ao consórcio*".(SANTOS, 2016)

Dessa forma, a obra é considerada um "elefante branco", pois está a mais de três anos parada, sem uma solução ou previsão de quando o conflito será resolvido. Dentre as possibilidades, a rescisão amigável da parceria (com pagamento do valor da obra), alteração da destinação da obra (fala-se em uma universidade internacional interessada), ou manter o contrato resolvendo as pendências por acordo ou judicialmente.

4.3 Comparações e Resultados dos Casos Analisados

A apresentação dos casos nos capítulos anteriores demonstram uma disparidade nos resultados alcançados quando comparados com os objetivos de cada projeto.

Enquanto o Complexo Data Center Capital Digital se encontra em plena execução com o cumprimento das obrigações tanto do parceiro público quanto do privado, o Centro Administrativo do GDF nunca chegou a ser utilizado, após três anos de sua cerimônia de "inauguração".

Como proposta de identificar os fatores que atuaram tanto para o sucesso quanto para o fracasso dos casos analisados, repassamos nos capítulos 3 e 4 as histórias e individualidades de cada um.

Nesse momento, serão apresentadas características de cada projeto a fim de verificar quais pontos foram determinantes para o alcance dos objetivos planejados. Para tanto, serão expostas duas vertentes de análise: a primeira, apontar fatores críticos de sucesso no contexto em que as PPPs foram planejadas com o levantamento das hipóteses de análise de cada fator nos casos apresentados, e a segunda, evidenciar fatores de resultado alcançados.

4.3.1 Fatores Críticos de Sucesso

Conforme possíveis fatores influenciadores para o avanço dos projetos, apresentam-se as hipóteses aplicadas ao Complexo DataCenter Capital Digital e Centro Administrativo do DF, de acordo com o seguinte quadro (elaborado e apresentado no capítulo da metodologia):

	Fator Influenciador	Hipóteses	Sinal
Fatores Institucionais	Temo de Aprovação da Legislação	H1	+
	Agência Governamental Especializada	H2	+
	Capacidade Financeira do Estado	H4	+
	Índice de Corrupção	H5	-
Fatores ligados à firma	Condições de implementação do Projeto	H7	+
	Complementariedade das Competências	H3	+
	Força do Consórcio	H6	+
	Relação com o Governo	H8	+

Fonte: elaboração própria.

Neste sentido, podemos apresentar os seguintes resultados e comparações para cada hipótese referentes aos casos analisados.

Hipótese 1 - Os projetos de PPP desenvolvidos em estados que tiveram a sua legislação de PPPs aprovada há mais tempo apresentam uma maior probabilidade de avanço em vista da experiência adquirida

Quanto à legislação, a diferença de tempo é superior para a União, tendo em vista que no momento em que as PPPs adentraram no mundo jurídico, com a publicação da Lei nº 11.079 em 2004, foram estipuladas as regras gerais e também as regras específicas para a aplicação direta da União.

Por outro lado, o DF introduziu as PPPs no âmbito distrital apenas em 2006, com o advento da Lei nº 3792, e a partir daí teria a possibilidade de aplicação desse modelo.

No entanto, não houve uma vantagem do ponto de vista prático, com base em experiências adquiridas através da utilização do instituto. Nesse sentido, tanto o projeto da União quanto do DF estão no mesmo patamar, pois foram praticamente as primeiras PPPs de cada ente, independentemente da data de elaboração da Lei.

Essa era a ideia da hipótese. Segundo Thamer e Lazzarini (2015):

"A dependência em relação a aprendizados anteriores e o desenvolvimento da forma adequada de explorar esse conhecimento adquirido são cruciais para a implantação de formas contratuais complexas e que envolvem mudança e internalização de novos processos em múltiplos níveis legais e regulatórios."

Portanto, apesar da diferença de data das legislações, quanto aos efeitos dessa hipótese não foi possível afirmar que foi um fator influenciador para a implementação do contrato ou para o sucesso na sua execução.

Hipótese 2 - Os projetos desenvolvidos em estados que possuem uma agência especializada e com competências específicas em PPPs apresentam uma maior probabilidade de avanço

No âmbito da União foi criado, com a edição do Decreto Federal nº 5.385/2005, o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP. Dentre suas atribuições estipuladas pelo normativo regente destacamos (art. 3º):

- disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de parceria público-privada e aprovar suas alterações (inciso II);
- autorizar a abertura de procedimentos licitatórios e aprovar os instrumentos convocatórios e de contratos e suas alterações (inciso III);
- propor a edição de normas sobre a apresentação de projetos de parceria público-privada (inciso VII);
- estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de parceria público-privada, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação (inciso IX);

- estabelecer os procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de parceria público-privada (inciso X);
- expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência (inciso XII).

No Distrito Federal também foi criado conselho específico para o acompanhamento das PPPs distritais. Conforme sítio oficial das PPPs do DF ("www.parceria.df.gov.br"): "O Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal é um órgão de função deliberativa, instituído pela Lei 3.792/2006, e, alterada pela Lei 4.828/2012, presidido pelo Governador do DF".

Suas atribuições se assemelham ao do Conselho da União, disciplinando procedimentos para PPPs, autorizando licitação e expedindo resoluções (art. 14 da Lei nº 3792/2006).

Como visto, ambos os entes (União e DF) contam com um agência específica que atuam para aprimorar a gestão das PPPs, atuando diretamente nos projetos. Verifica-se que até o momento da fase pré-contratação (até a assinatura do contrato), ambos foram bem-sucedidos, corroborando com o atesto da hipótese proposta.

No entanto, na fase de execução, conforme o estudo de caso do Centro Administrativo do GDF, a existência do conselho não foi capaz de solucionar entraves operacionais, capazes de serem previstos com uma atuação eficaz, como no caso do RIT - Relatório de Impacto de Trânsito e da emissão do Habite-se considerado ilegal posteriormente.

O estudo de impacto de trânsito era um ponto que deveria ter sido aprovado anteriormente ao início das obras. Questão que deveria ter sido discutida na fase pré-contratual, até porque os custos da execução das modificações do trânsito seriam inclusos no planejamento e expostos no edital de licitação.

No entanto, a pendência foi adiada e a tentativa de solução mediante a publicação do Decreto nº 35.800/2014 que extinguiu sua necessidade se mostrou frustrada, comprometendo todo o empreendimento e minando a relação entre o consórcio, o GDF, Ministério Público, órgãos judiciais e de controle.

Do exposto, aponta-se que a hipótese é verdadeira até a fase de implementação, conforme constado pelos autores Thamer e Lazzarani (2015), "A

segunda hipótese é suportada, corroborando a teoria de ganho de eficiência e redução de custos de transação quando existem interfaces especializadas entre os parceiros."

Porém, para efeito da verificação pós-contratação, deve ser verificada a eficácia da atuação do referido Conselho, o que não aconteceu no caso do Centro Administrativo.

Quanto ao Complexo Datacenter, há registro da atuação do Conselho Gestor de PPP - CGP, conforme Resolução nº 01/2009, e, até o momento, não há nada que desabone sua atuação existência de casos de omissão:

" Comitê Gestor de Parceria Pública Privada - CGP, com base no art. 8º do Decreto no 5.385, de 4 de março de 2005, em sessão realizada em 25 de maio de 2009, resolveu:

Art. 1º Aprovar as minutas de edital e contrato relativas ao projeto de PPP do Complexo DATACENTER, localizado em Brasília, Distrito Federal que tem por objeto a prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial do Complexo DATACENTER, pelo prazo de quinze anos, além da edificação, fornecimento e instalação de equipamentos de infraestrutura e link externo, em terreno de propriedade do Banco do Brasil S.A. que, por ocasião da entrega do complexo, será parcialmente vendido à CEF na proporção sua participação no consórcio DATACENTER.

Art. 2º. Autorizar a abertura da licitação".

Hipótese 3 - Projetos que contem com a participação de consórcios formados por empresas com capacidades complementares terão maior probabilidade de avanço

Nesse quesito, serão apresentadas as características dos consórcios vencedores das licitações do Centro Administrativo e Datacenter.

No Complexo Data Center Capital Digital, o consórcio Termoeste sagrou-se vencedor da licitação, constituindo para o contrato a sociedade GBT S/A - Concessionária de Infraestrutura Predial e de Serviço de TI.

Como participantes do consórcio temos a empresa Termoeste, a BVA Investimentos Ltda. e GCE S.A. Apresentamos, a seguir, quadro resumo com as atividades de cada empresa:

Termoeste	BVA	GCE
Engenharia	Banco	Engenharia, com experiência em obras de TI

Verifica-se que existe, entre as empresas complementariedade, visto que se diferem em ramos de atividades (empresas de engenharia e bancárias), bem como de expertise, agregando no consórcio também experiência em obras de TI (GCE S.A.).

Quanto ao projeto do Centro Administrativo do GDF, a contratada foi o Consórcio Centro Administrativo do GDF - Centrad, constituído pelas empresas Construtora Noberto Odebrecht S.A., Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. e Via Engenharia S.A. Da mesma forma, apresentamos, a seguir, quadro resumo com as atividades de cada empresa:

Construtora Odebrecht	Odebrecht Investimentos	Via Engenharia
Engenharia	Engenharia	Engenharia

Verifica-se que quanto a este quesito, apesar da força das empresas, notoriedade no mercado, não houve uma mescla em termos de ramos de atividade. Pode-se dizer, no entanto, que a própria Odebrecht supriria essa questão, por ser uma empresa com grande atuação em mercados internacionais. No entanto, como o item foi colocado de forma separada: complementariedade e força do consórcio, aponta-se que este item não foi atendido para o consórcio do Centro Administrativo do DF.

Conforme já exposto, ambos projetos avançaram no campo pré-contratação. Porém, em uma visão expansiva da questão, verifica-se que o projeto com complementariedade avançou também na fase de execução e alcance de resultados, enquanto aquele que não atendeu ao quesito não concluiu a execução.

Dessa forma, verifica-se que a hipótese, nos casos analisados, foi verdadeira para a fase de resultado dos projetos.

Hipótese 4 - Projetos desenvolvidos em estado com maior capacidade financeira terão maior probabilidade de avanço

Verifica-se que a hipótese é importante em dois momentos: primeiro em relação ao avanço do projeto, pois um ente com capacidade financeira tem vantagens ao atrair

o parceiro privado, gerando a confiança necessária para que aquele se interesse pela licitação e participe do certame; e em segundo, quanto à execução do projeto, principalmente na fase da gestão, momento em que o parceiro público terá que desembolsar as contraprestações pecuniárias e cumprir com suas obrigações.

A lei 11.079/2004 utiliza a receita corrente líquida como indicador para limite de endividamento. Segundo o art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

Inicialmente, será seguido este mesmo parâmetro para fins de comparação. Assim, de acordo com a capacidade financeira no momento da publicação do edital e da inauguração das obras, tem-se o seguinte:

União		Distrito Federal	
Edital (2009)	Inauguração (2013)	Edital (2008)	Inauguração (2015)
R\$ 437.200.336.330	R\$ 656.094.217.900	R\$ 9.626.476.275	R\$ 18.461.481.002

Verifica-se que baseado apenas nessas informações o projeto da União teria muito mais chances de solução, tendo em vista que sua capacidade financeira é muito maior que de apenas um ente menor (DF). No entanto, propõe-se aprofundar mais a pesquisa, a fim de se chegar no estudo prático dos casos analisados.

Dessa forma, aponta-se como ponto de partida no caso da União não a capacidade do ente como um todo, mas das entidades participantes que terão o compromisso de realizar as contraprestações, garantias, etc.

Sendo assim, apresentamos o lucro dos bancos como maneira de aferição de sua capacidade financeira:

Caixa Econômica Federal	
Edital (2009)	Inauguração (2013)
R\$ 3 bi	R\$ 6,723 bi
Banco do Brasil	
R\$ 10,148 bi	R\$ 15,758

Apresenta-se, então, novo quadro comparativo:

Soma dos Bancos participantes		Distrito Federal	
Edital (2009)	Inauguração (2013)	Edital (2008)	Inauguração (2015)
R\$ 13,148 bi	R\$ 22,481 bi	R\$ 9,626 bi	R\$ 18,461 bi

Observa-se que neste ponto os bancos ainda teriam vantagem, visto a superioridade nos valores tanto no momento da divulgação e publicação do Edital de licitação, quanto no momento de desembolso, após a inauguração da obra e início do pagamento das contraprestações.

No entanto, o quadro do Distrito Federal ainda piora quando analisamos elementos além do valor indicado como Receita Corrente Líquida (RCL). Conforme informações governo do DF (Agência Brasília, 2016), sítio de notícias do Governo Distrital, o GDF encontrava-se no seguinte cenário em suas finanças no ano de 2015:



Fonte: Agência Brasília, 2016.

Observa-se que as restrições orçamentárias do GDF não eram supridas, estando durante o ano todo acima do limite prudencial imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar de uma Receita Corrente Líquida relativamente alta.

A crise do DF chegou ao ponto de o governo necessitar parcelar os reajustes oferecidos na gestão anterior (2011-2014), gerando transtornos entre o governo e sindicatos de servidores.

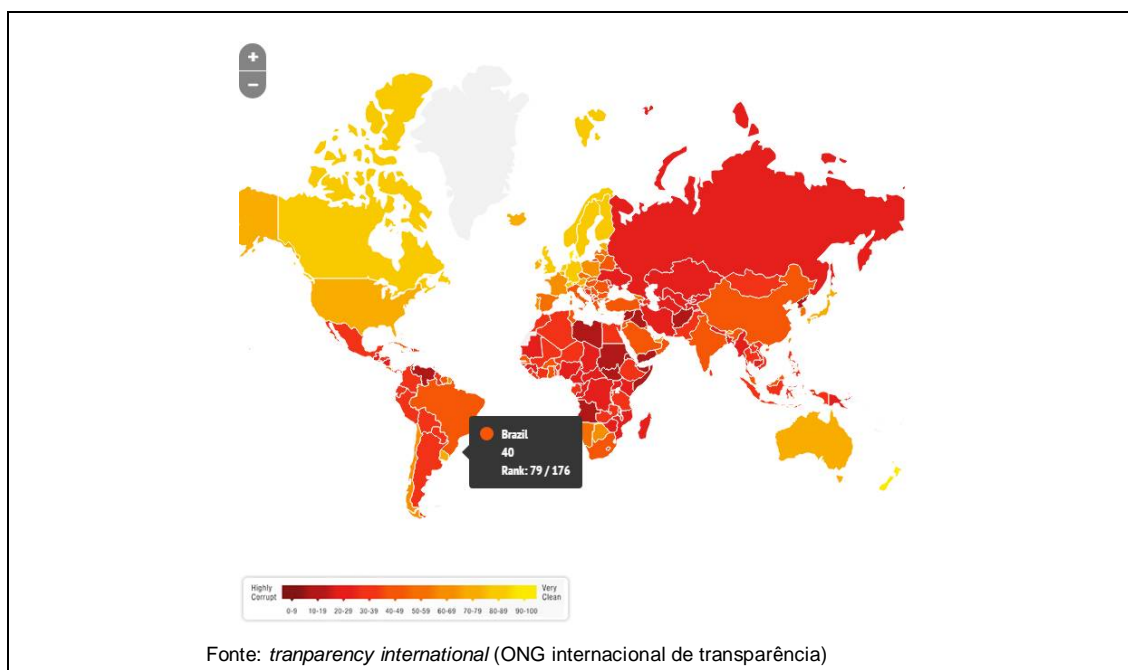
Do exposto, verifica-se que o fator de influência capacidade financeira do estado é sim um determinante para o desenvolvimento do projeto, e ainda, para o avanço das fases contratuais de execução, pois pode comprometer o projeto por falta de pagamentos à contratada.

No entanto, o índice utilizado, Receita Corrente Líquida, não parece ser o mais indicado ao caso concreto, tendo em vista outros fatores que podem influenciar na real capacidade financeira do estado em cumprir com suas obrigações, vide caso do Distrito Federal.

Hipótese 5 - Projetos desenvolvidos em estados com corrupção percebida mais alta terão problemas estruturais

Quanto ao tema da corrupção, inexistem hoje na literatura estudos comparativos entre o nível de corrupção de estados e DF, com a União, ou ainda com empresas estatais, como no caso do Banco do Brasil e Caixa.

Dessa forma, este quesito pretende apresentar os casos dentro do contexto de cada um, demonstrando uma visão geral sobre o tema corrupção no Brasil em relação ao mundo, e no Distrito Federal em relação aos demais estados.



No mapa, evidencia-se os mais vermelhos como os de percepção maior de corrupção, enquanto o amarelo representa nível menor de corrupção. Neste levantamento realizado em relação ao ano de 2016, o Brasil ocupou o 79º lugar no ranking sobre percepção da corrupção no mundo, em comparação com 176 países analisados.

A pesquisa é feita pela organização não governamental (ONG) Transparência Internacional, e o Brasil obteve 40 pontos (pontuação de 0 a 100, sendo que quanto maior, melhor), situado atrás de países como Uruguai (21º), Costa Rica (41º) e África do Sul (64º).

O país caiu ainda três posições em relação a 2015, a justificativa seria os escândalos de corrupção que ao mesmo tempo que demonstram uma atuação no combate a corrupção, evidência o seu tamanho e sua inserção nas relações governamentais, resultando em uma percepção mais apurada sobre a corrupção brasileira.

Neste contexto uma série de empresas, governantes, secretários executivos foram citados pela justiça e muitos cumprem pena por envolvimento em casos de corrupção, com favorecimentos, propinas, fraudes em campanhas eleitorais, dentre outros.

Quanto ao Complexo DataCenter, há investigação em relação a uma participante do consórcio vencedor GBT S/A, a BVA Investimentos, que faliu em 2014. A investigação “Lava Jato” apresenta indícios de repasses indevidos, de acordo com correlação realizada pela Receita Federal, conforme parte do documento apresentado abaixo:

Dos pagamentos acima verificados se destacam R\$ 875.000,00 da MENDES JUNIOR TRADING E ENGENHARIA S A, R\$ 3.000.000,00 da CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S.A., R\$ 6.623.783,48 do Grupo OAS, todas envolvidas no esquema apurado pela Operação Lava Jato e R\$ 17.716.722,66 da GBT S.A. CONCESSIONÁRIA DE INFRA ESTR PREDIAL E DE SERV DE TI. A GBT S/A é uma sociedade de Propósito Específico constituída na forma de uma Sociedade Anônima, com capital social de R\$ 18 milhões, para a primeira Parceria Público Privada (PPP) entre a empresa e o Consórcio Datacenter (Banco do Brasil S/A e Caixa Econômica Federal). O controle societário da GBT S/A é exercido pelas empresas: Termoeste S/A - Construções e Instalações; GCE S/A e BVA Investimentos. Esta última, BVA Investimentos, tem como sócio o Sr José Augusto Ferreira dos Santos.

Fonte: Documentos Receita Federal. (Jornal Estadão, 2017).

Destaca-se que a informação representa, até o momento, apenas indícios de algum crime ou irregularidade, não estando em definitivo se de fato ocorreu algum ato de corrupção. No entanto, é importante demonstrar a atuação dos órgãos investigativos na apuração de quaisquer indícios de desfalque ou desvio de verba pública.

Quanto ao Distrito Federal, existe na literatura sua inserção em estudos comparativos com outros estados. Ball (2010) apresenta em seu trabalho metodologia para aferição do Indicador de Corrupção Governamental Estadual (ICE), vide Anexo A deste trabalho. A análise do autor calcula o índice entre os anos de 1998 a 2008.

Para a composição do item foram considerados fatores como variáveis socioeconômicas (população e PIB estadual), recursos da Lei Orçamentária Anual e quantidade de processos julgados irregulares pelos Tribunais de Contas.

A fim de abordar período correspondente com o projeto analisado, apresenta-se abaixo cálculo de Ireno e Araújo (2017), referente aos anos de 1998 a 2013 do mesmo índice para os estados brasileiros:

Ente da Federação	ICE		Ente da Federação	ICE		Ente da Federação	ICE
AC	0,051		MA	0,606		RJ	0,175
AL	0,055		MT	0,223		RN	0,099
AP	0,116		MS	0,030		RS	0,039
AM	0,117		MG	0,176		RO	0,114
BA	0,289		PA	0,215		RR	0,103
CE	0,116		PB	0,112		SC	0,017
DF	0,214		PR	0,088		SP	0,142
ES	0,031		PE	0,126		SE	0,060
GO	0,076		PI	0,144		TO	0,112

Fonte: Ireno e Araújo (2017)

Verifica-se que o DF se encontra em quarto lugar geral em um total de 27 estados analisados (26 mais o DF), o que indica alto risco de corrupção em comparação com os demais.

Quanto ao projeto específico abordado, Centro Administrativo do DF, há também investigação recente em relação ao contrato. Além disso, na empresa Odebrecht, participante do consórcio vencedor (Centrad), houve prisões de dirigentes por atos de corrupção em outros contratos administrativos, inclusive do seu presidente, Marcelo Odebrecht.

No caso do CADF, em depoimento⁴ feito por delação premiada, registrou-se “acordos” na fase de licitação, repasses ao caixa dois de campanhas eleitorais e imposição da emissão da carta de habite-se.

Novamente destaca-se a fase investigativa do caso, não tendo sido concluídos os inquéritos para julgamento de possíveis ações de improbidade e corrupção.

Na análise feita por Thamer e Lazzarini (2015) chegou-se a seguinte conclusão:

⁴ Em depoimento de João Antônio Pacífico, ex-dirigente da empresa Odebrecht.

“No contexto de índice de corrupção, a análise dos resultados mostra evidências de um comportamento curvilíneo, onde, inicialmente, índices de corrupção mais altos aumentam as probabilidades de avanço dos projetos. O crescimento desses índices de corrupção foi operacionalizado mediante a inserção do termo quadrático e os resultados mostram que a corrupção favorece o andamento dos projetos até certo ponto, a partir do qual essa influência positiva exercida sobre o avanço dos projetos passa a ser negativa”.

Nos estudos de casos apresentados neste trabalho, verificou-se que o nível de corrupção não afetou o sucesso o projeto federal, da PPP do DataCenter. Em que pese as investigações em andamento possam ensejar em algum tipo de prejuízo, o projeto alcançou o objetivo ao qual foi proposto, e se encontra em pleno funcionamento.

Quanto ao caso do Distrito Federal, verifica-se possíveis atos de corrupção podem ter comprometido o andamento do projeto na sua fase pós-contratação.

Hipótese 6 - Projetos que contem com a participação de consórcios formados por empresas que pertençam a um grupo econômico terão maior probabilidade de avanço

Para a análise da hipótese em questão, ressalta-se a necessidade de uma definição sobre o que seria um grupo econômico. Dessa forma, de acordo com o direito societário (Lei nº 6.404/1976), pode-se definir o grupo econômico, empresarial quando um conjunto de empresas dependem de uma empresa matriz (uma holding).

Assim, a presença de uma empresa que compõe um conglomerado é, para fins de análise deste estudo, uma medida de força para o consórcio que irá executar o contrato.

Nestes termos, pode-se dizer que a GBT S/A – Concessionária de Infraestrutura Predial e de Serviço de TI, na análise de cada empresa que o compõe, Termoeste, BVA e GCE, contam com a presença de grupo econômico.

Na licitação do Datacenter, a empresa Termoeste participou por meio da filial de Brasília, visto que a empresa matriz era de Goiânia. Tal situação foi inclusive questionada em representação no TCU. No caso, o Plenário reconheceu a regularidade na participação por meio de sua filial no Acórdão nº 65/2010.

No que se refere ao Centro Administrativo do DF, o Consórcio Centro Administrativo do GDF - Centrad, tanto as empresas da Odebrecht quanto da Via Engenharia fazem parte de conglomerados econômicos, o que representa sua força para a sustentabilidade econômica do negócio.

Ademais, a Odebrecht é uma organização mundial presente no Brasil e em mais 24 países.

Do exposto, verifica-se que a presença de conglomerados na execução dos projetos é importante para o avanço, mas não vai determinar a conclusão de todas suas etapas, como no caso do DF.

Hipótese 7 - Projetos com estudos prévios de suas condições para instalação terão maior probabilidade de avanço

Para análise do Complexo Datacenter é necessário entender primeiramente a história do local onde este foi construído, o Parque Tecnológico Capital Digital – PTCD.

O Parque é um projeto desenvolvido pela Agência de Desenvolvimento do DF – TERRACAP, em parceria com a Secretaria de Ciência e Tecnologia e Inovação, com o intuito de prover uma mudança na matriz de desenvolvimento econômico do DF, ampliando sua atuação nos setores de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Localizado em uma região um pouco afastada dos grandes centros urbanos do DF (entre a Granja do Torto e o Parque Nacional de Brasília), conta com uma área total de 120 hectares, divididos em seis lotes.

O Complexo Datacenter é o Lote 3, com 40 mil m² de área, e foi o primeiro projeto implantando. Além deste, apenas a subestação elétrica (lote 6), está em funcionamento, enquanto o Parque Tecnológico (lote 4) está em construção.

O terreno, concedido pela Terracap, já contava com as licenças necessárias para sua implantação antes da publicação do aviso de licitação. O edital da Concorrência nº 01/2009-Datacenter contou inclusive com o Anexo 16 – Relatório de Controle Ambiental e Licença Prévia do IBAMA.

Verifica-se que houve, no caso, uma preocupação prévia para que o projeto a ser desenvolvido contasse com os requisitos necessários para sua instalação.

Quanto ao projeto do Centro Administrativo, verifica-se que a situação da aprovação de projetos não ocorreu antes do Edital. O Instituto de Meio ambiente (Ibram) concedeu a licença de instalação para a obra apenas em outubro de 2009, após a assinatura do contrato da PPP.

Outros itens preparatórios e necessários para a instalação do Complexo ficaram pendentes, como o Relatório de Impacto de Trânsito - RIT, já exposto anteriormente.

Outro agravante foi que até a licença de instalação concedida pela Ibram foi questionada pelo MPDFT, por meio de Ação Civil Pública, por não cumprir requisitos necessários para atestar a viabilidade ambiental do empreendimento, como inexistência de consulta ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e diagnóstico arqueológico apresentado de forma incompleta ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico – Iphan.

Verifica-se que as condições de instalação do empreendimento Centro Administrativo foram verificadas no decorrer do empreendimento, e não como uma fase prévia, o que ocasionou em dificuldades legais e pendências judiciais que culminaram no fracasso da inauguração do empreendimento e prejudicaram o avanço do projeto, corroborando a hipótese levantada.

Hipótese 8 - Projetos que contem com a participação de consórcios formados por empresas com experiências e contratos com governo terão maior probabilidade de avanço

Na hipótese 1 foi abordada a questão do tempo de maturação da legislação a fim de salientar a experiência adquirida do órgão público. Neste quesito, ressalta-se a importância do conhecimento da contratada em contratos administrativos, ou seja, do outro parceiro da relação.

Entende-se que a execução de um contrato com o governo é diferente daqueles executados na iniciativa privada, tendo em vista as peculiaridades das cláusulas presentes. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles (2002), o contrato administrativo “é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

As peculiaridades dos contratos administrativos concorrem para uma série de prerrogativas e privilégios para a Administração, em vista da supremacia de seu poder sobre o particular. Dentre elas a imposição de um contrato de adesão, com exigências de garantias, alterações unilaterais e presença de cláusulas exorbitantes.

De acordo com Lucas Rocha Furtado (2000):

“Essa supremacia irá manifestar-se através de determinadas cláusulas contratuais que são denominadas de “cláusulas exorbitantes”. Essa terminologia decorre do simples fato de que essas cláusulas irão conferir poderes exorbitantes à administração contratante em face do particular contratado”.

Do exposto, apresenta-se então alguns exemplos de experiências em contratos administrativos das executoras do Complexo DataCenter:

Empresa	Contratos Administrativos
Termoeste	Sede Nacional do Sebrae, Reconstrução Edifício Sede do INSS, Sede do Ministério Público Militar e da Procuradoria Geral da Justiça Militar, Sede do Banco Central do Brasil em Curitiba
GCE	Centro de Treinamento da Justiça Federal, Sede da Polícia Civil do DF, Tribunal Regional Federal – anexo I, Tribunal de Contas da União.

Em relação às contratadas do Centro Administrativo do DF, temos os seguintes exemplos:

Empresa	Contratos Administrativos
Odebrecht	Linha 4 do Metrô do Rio de Janeiro, Museu do Amanhã (RJ), Itaipava Arena Pernambuco, Rodoanel Mário Covas (SP), Avenida Luís Viana Filho (BA).
Via Engenharia	Tribunal Superior Eleitoral, Câmara Legislativa do DF, Centros Educacionais Unificados (Tiquatira/SP), Estádio Nacional de Brasília.

Observa-se que ambos os consórcios eram compostos por empresas atuantes e relacionadas com o governo. Verifica-se que projetos dessa natureza tem sim mais chances de serem bem-sucedidos quando contratados com empresas com essa

particularidade, pois contam com inúmeros casos de conclusão de empreendimentos governamentais.

Ademais, para participação em novos procedimentos licitatórios, a empresa não pode estar suspensa ou impedida de contratar, penalidades impostas em consequência a contratos administrativos com falhas na execução. Dessa forma, a execução a contento dos contratos firmados com a Administração é condição necessária para a continuidade dos serviços da empresa em novos empreendimentos.

O caso do Centro Administrativo, neste quesito, pode ser então considerado uma exceção à regra, pois apesar da vasta experiência, não houve continuidade no projeto após a construção da obra.

4.3.2 Resultados Alcançados nos Projetos

A análise deste item aponta apenas para os resultados alcançados, comparando os projetos em relação à fase de licitação, cumprimento de prazos de execução da obra, fiscalizações de órgãos de controle e objetivos alcançados e fase atual em cada um.

Item	Complexo DataCenter	Centro Administrativo do DF
Fase licitatória e assinatura do contrato	<p>Concorrência nº 2007/001 – DataCenter. As propostas de preços ficaram com valores acima do valor máximo aceitável para a contratação. Dessa forma, a licitação foi frustrada.</p> <p>Concorrência nº 2009/001. Sagrou-se vencedor do certame o Consórcio Termoeste, posteriormente transformado na GBT S/A. Concluído.</p> <p>23/02/2007 – Publicação do primeiro Edital.</p>	<p>Concorrência nº 01/2008 - Codeplan. Sagrou-se vencedor do certame o Consórcio Centro Administrativo do DF – Centrad.</p> <p>Concluído.</p> <p>20/06/2008 – Publicação do Edital.</p>

	30/06/2009 – Publicação do segundo Edital. 12/07/2010 – Publicação extrato do termo de contrato (BB). 09/08/2010 – Publicação extrato do termo de contrato (CEF). Mais de 3 anos e meio entre a publicação do primeiro edital e a assinatura do contrato.	15/04/2009 – Publicação extrato do termo de contrato. Menos de 1 ano entre a publicação e a assinatura do contrato.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Observa-se que por conta de um projeto básico fora da realidade de mercado os Contratantes (BB e CEF) “perderam” mais de dois anos na construção de um novo edital.

Itens	Complexo DataCenter	Centro Administrativo do DF
Execução da Obra	Início das obras: 22/11/2010 Término: 20/03/2013 Obra executada em 2 anos e 4 meses.	Início das obras: 01/2012 Término: ----- A obra foi “inaugurada” em 2014, porém sem estar concluída.

A obra do Centro Administrativo não foi concluída, tendo em vista que após a cerimônia de inauguração realizada em 2014 não foram feitos ajustes no que faltava para seu término.

Restam ainda a execução das medidas mitigadoras (de compensação), relacionadas ao RIT, obras de incremento da capacidade da subestação da CEB e soluções referentes à informática.

Há ainda a questão do mobiliário, pois inicialmente o contrato não previu seu fornecimento, ou seja, todos os móveis do complexo deveriam ser adquiridos pelo governo do Distrito Federal. Houve tentativas para que, em termos aditivos, isso foi incluído no projeto. No entanto, devido aos demais problemas judiciais relativos ao contrato essa proposta não teve andamento.

Itens	Complexo DataCenter	Centro Administrativo do DF
Fiscalização órgãos de Controle	<p>Primeiro Edital: Processo nº 009.004/2006-0 TCU.</p> <p>Segundo Edital: Processo nº 026.755/2008-7 TCU.</p> <p>Acórdão nº 1969/2010 – Plenário: Aprova o 5º estágio da PPP, após a adjudicação da licitação, constituição da Sociedade de Propósito Específico, contrato de concessão assinado.</p>	<p>Edital: Processo 2452/2008. Decisão nº 6708/12 “autorizar a verificação, em autos apartados, do estágio das obras”.</p> <p>Execução: Processo 31140/2012. Decisão nº 1700/2015: sobrestamento dos autos em virtude da judicialização da matéria.</p> <p>Processo nº 480.000.054/2016 da Controladoria-Geral do DF - CGDF.</p>

Dentre os apontamentos da CGDF relativos ao Centro Administrativo destaca-se algumas de suas conclusões, previstas no Informativo de Ação de Controle nº 01/2016 – DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF:

“Da leitura do relatório conclui-se que houve inúmeras falhas de planejamento que comprometem em sua essência o espírito da parceria, uma vez que predomina o desequilíbrio da avença em favor do parceiro privado.

Além disso, tanto no procedimento licitatório, como na formalização e na execução contratuais, verificam-se diversas irregularidades, comprometendo de tal forma a avença que se vislumbra enorme dificuldade em seu saneamento, sob pena, portanto, de que administradores que permitam sua continuidade possam ser responsabilizados solidariamente pelos atos irregulares praticados anteriormente”.

Observa-se que foram apontadas falhas desde o momento do planejamento do projeto, comprometendo a execução e resultando em uma relação maléfica para o governo, tendo em vista a predominância de desequilíbrio em favor do parceiro privado. Ainda, as consequências das falhas são de “enorme dificuldade em seu saneamento”, o que explica o fato de até o momento não ter avançado sua solução.

Itens	Complexo DataCenter	Centro Administrativo do DF
Objetivos alcançados	<p>Licitação e obras concluídas.</p> <p>Fase atual: Prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial em andamento.</p> <p>Contraprestações realizadas pela CEF e BB.</p>	<p>Licitação concluída e execução da obra próxima do término.</p> <p>Fase atual: Processo administrativo parado, questões judicializadas, habite-se cancelado, contraprestações não pagas, dívidas de financiamento com incidência de juros e pedido de rescisão contratual por parte do ente privado.</p>

A fim de esclarecer o momento atual vivenciado no Centro Administrativo do DF pelas partes do contrato, apresentam-se, na íntegra, notas de esclarecimento dos responsáveis pelo contrato quanto a um possível acordo para solução do conflito. Primeiramente, apresenta-se declaração do representante do Consórcio Centrad (PONTES, 2016):

“A Concessionária do Centro Administrativo do Distrito Federal (Centrad) informa que está em discussão com o Governo do Distrito Federal (GDF) a possibilidade de rescisão amigável do Contrato de Concessão do Centro Administrativo do Distrito Federal (CADF). A iniciativa de começar a avaliar esta alternativa, de comum acordo entre as partes, tornou-se necessária em razão da demora do governo em solucionar questões sob sua responsabilidade somada ao fato de o GDF estar inadimplente com a Concessionária. O investimento feito até agora no complexo ficou a cargo da Centrad e o governo ainda não realizou nenhum pagamento ao parceiro privado. Dessa forma, a Concessionária fica impedida de honrar seus compromissos, em especial com seus financiadores, uma vez que as receitas das contraprestações mensais seriam usadas para amortizar empréstimos contraídos junto a instituições financeiras. Até o momento, a Concessionária investiu mais de R\$ 1 bilhão no CADF. Conforme estabelecido no contrato de PPP, o inadimplemento do Governo do

Distrito Federal pode acarretar rescisão com obrigação de indenização prévia pelo Poder Público ao parceiro privado pelos custos e investimentos realizados, incluindo montante necessário para quitar o saldo da dívida do projeto com os agentes financiadores. A Concessionária esclarece que vem atendendo às exigências legais impostas no escopo da Parceria Público-Privada e demais solicitações do Poder Concedente, e aguarda posicionamento formal do GDF.”

Em seguida, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, assim se manifestou sobre o recebimento da requisição de rescisão:

“(...) comunicação oficial do consórcio na qual se sugere a rescisão amigável do contrato do Centro Administrativo do Distrito Federal (CADF). O documento é assinado pela Concessionária do Centro Administrativo do DF (Centrad), responsável pela construção do complexo, por meio de uma parceria público-privada. O documento encontra-se em fase de análise e a rescisão está sendo analisada como uma das soluções possíveis a ser dada para o contrato. Entretanto, qualquer que seja a solução adotada, optar-se-á pela que tiver maior vantajosidade econômica, bem como a que tenha em perspectiva o interesse público, respeitados, obviamente, os limites do contrato, a fim de garantir segurança jurídica. É importante esclarecer que, desde o início do contrato, em 2008, o governo de Brasília tem trabalhado para utilizar o complexo do Centro Administrativo do DF dentro das possibilidades econômicas do governo. Sinaliza esse esforço o acordo de cooperação técnica internacional assinado pelo governo de Brasília (...), com o objetivo principal de colaborar com a avaliação do contrato de PPP do Centro Administrativo do Distrito Federal. A proposta visa ainda a capacitar servidores, estruturar escritório de gestão do CADF e planejar a possível mudança das secretarias de governo para o empreendimento. Sobre o valor apontado reclamado pelo consórcio como sendo de R\$ 1 bilhão, é preciso esclarecer que se trata de uma estimativa. A própria carta — enviada pelo consórcio — fala: “os valores apresentados são estimativas iniciais que visam dar subsídio às negociações...”. Assim, o valor estimado também está em fase de negociação. Importante ressaltar que — de acordo com o contrato — a construção, a manutenção e a operação do Centro Administrativo estão incumbidas

ao parceiro privado, a quem pertence o empreendimento. Assim, cabe esclarecer que o governo ainda não fez nenhum pagamento ao consórcio. Por oportuno, esclarece-se que a “inauguração”, feita em dezembro de 2014, tornou-se sem validade, à medida que foi realizada com base em um documento ilegal. Entre as questões que ainda colocam impedimento para a ocupação do CADF, estão a Carta de Habite-se do empreendimento, que foi anulada por decisão judicial. Sem ela, não há de se falar em ocupação”.

Do exposto, conforme o que foi demonstrado, houve o caso de sucesso do Data Center, considerando que a obra foi concluída, os pagamentos estão sendo realizados e a empresa está desempenhando os serviços a contento.

Por outro lado, o caso do Centro Administrativo do DF pode ser considerado um caso de fracasso por abandono, ou ao menos, por mora, pois a cada mês sem a solução do conflito aumentam-se dívidas para a empresa e a para o GDF, distanciando o projeto dos seus objetivos iniciais. Ademais, a rescisão do contrato sem a prestação dos serviços, conforme intenção declarada do Consórcio Centrad, é uma solução que tenta minimizar os efeitos de uma contratação conduzida erroneamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Parcerias Público-Privadas são uma realidade no cenário atual brasileiro. Assim, resta que as experiências, a maturação das legislações e a atuação dos órgãos de controle sejam aprimoradas, a fim de nortear uma gestão eficiente e eficaz deste modelo de contratação.

Do exposto, buscou-se neste trabalho analisar elementos que influenciam no êxito ou fracasso de uma PPP, trazendo para cada fator uma hipótese a ser respondida de acordo com os estudos de caso apresentados: Complexo DataCenter e Centro Administrativo do DF.

Com base nessa análise comparativa, pode-se atribuir à um projeto de PPP itens aferíveis e previsíveis, auxiliando no seu planejamento para que se evite futuros problemas passíveis de solução prévia.

Nestes termos, foram analisados os seguintes fatores críticos de sucesso para as Parcerias: tempo de aprovação da legislação, agência governamental especializada, capacidade financeira do Estado, índice de corrupção, condições de implementação do projeto, complementariedade das competências, força do consórcio e relação com o governo.

Com base nesses fatores, foram levantadas oito hipóteses, que foram respondidas de acordo com estudos de casos apresentados. As conclusões se basearam tanto na representação do caso concreto, como na reflexão da hipótese no contexto das contratações públicas brasileiras.

Como resultado, na hipótese 1, “os projetos de PPP desenvolvidos em estados que tiveram a sua legislação de PPPs aprovada há mais tempo apresentam uma maior probabilidade de avanço em vista da experiência adquirida”, aferiu-se que a União teria uma vantagem temporal em relação ao DF. No entanto, tal fator, nos casos analisados, não foi determinante para o avanço, tendo em vista que o tempo não contribuiu para uma maior experiência em contratações de PPPs.

Na hipótese 2, “os projetos desenvolvidos em estados que possuem uma agência especializada e com competências específicas em PPPs apresentam uma maior probabilidade de avanço”, verificou-se que ambos os projetos contavam com a

participação da agência, o que contribuiu para o avanço dos projetos na fase pré-contratação. No entanto, no Centro Administrativo do DF, faltou-lhe a eficácia necessária para previsão e solução dos conflitos que impediram o avanço na sua fase de execução.

A hipótese 3, “os projetos desenvolvidos em estados que possuem uma agência especializada e com competências específicas em PPPs apresentam uma maior probabilidade de avanço”, foi verdadeira para os casos analisados, tendo em vista que o projeto com participação de consórcios com capacidades complementares avançou até sua fase de execução.

Na hipótese 4, “projetos desenvolvidos em estado com maior capacidade financeira terão maior probabilidade de avanço”, observou-se que o item é um determinante para o desenvolvimento do projeto. No entanto, o índice legal utilizado desconsidera fatores importantes que podem comprometer a capacidade financeira do ente contratante.

A hipótese 5, “projetos desenvolvidos em estados com corrupção percebida mais alta terão problemas estruturais”, mostrou-se verdadeira para o caso do DF e falsa para o caso da União. Indícios de corrupção no caso do DataCenter não comprometeram o alcance dos objetivos propostos pelo projeto.

Na hipótese 6, “projetos que contem com a participação de consórcios formados por empresas que pertençam a um grupo econômico terão maior probabilidade de avanço”, verificou-se que o fator é importante, porém não é determinante para o avanço de todas as fases. No caso do Centro Administrativo, a força do consórcio era evidente, com grupo econômico de destaque no cenário brasileiro. Porém, isto não foi suficiente para a conclusão de todas as etapas do projeto.

A hipótese 7, “projetos com estudos prévios de suas condições para instalação terão maior probabilidade de avanço”, revelou-se verdadeira para ambos os projetos. No Complexo DataCenter houve a preocupação com as licenças antes mesmo da fase de licitação, enquanto no Centro Administrativo eram verificadas no decorrer da execução do empreendimento, o que foi um fator determinante para o fracasso do empreendimento.

Por fim, na hipótese 8, “projetos que contem com a participação de consórcios formados por empresas com experiências e contratos com governo terão maior probabilidade de avanço”, observou-se que no caso do DF, mesmo com uma vasta experiência em contratações públicas, o projeto não concluiu todas as etapas. Já o Complexo DataCenter confirmou a hipótese.

Além do estudo individual das hipóteses nos dois estudos de casos, apontou-se como fator de destaque os resultados alcançados em alguns pontos dos projetos. Conforme apresentado, a fase pré-contratual do Centro Administrativo foi mais rápida, pois o Complexo DataCenter teve uma licitação anterior frustrada, por conta de um projeto fora da realidade de mercado, que teve que ser reajustado.

Quanto à execução da obra, verificou-se que o projeto da União foi concluído em dois anos e quatro meses, enquanto a obra do DF não foi totalmente concluída, estando paralisada no momento por questões judiciais e administrativas.

Em relação à atuação de órgãos de controle, em ambos os projetos houve uma atuação concomitante com a realização das etapas. Na União, houve aprovação pelo TCU dos cinco estágios da fase licitatória, enquanto no DF destaca-se a autorização para a verificação dos estágios da obra e relatório contendo inúmeras irregularidades elaborado pela Controladoria Geral.

Como último item, os objetivos do projeto foram alcançados no projeto DataCenter. No Centro Administrativo, não há previsão de solução dos conflitos judiciais e administrativos, o que distancia o GDF do objetivo da mudança de sede para o novo empreendimento.

Ressalta-se que o trabalho comparativo realizado abordou principalmente questões dentro dos limites dos projetos, sem, contudo, deixar de descrever reflexões que transcendem o caso concreto do estudo.

Assim, o trabalho não trouxe uma visão aplicada apenas para os casos apresentados, mas questões que também poderão ser observadas em novos projetos, destacando pontos importantes para o planejamento e execução de contratos de PPPs.

Em suma, verifica-se que são diversos fatores que irão influenciar no sucesso das PPPs, sendo que a observação prévia na fase de planejamento do projeto poderá mitigar as chances de uma contratação fracassada.

REFERÊNCIAS

BOLL, José Luis Serafini. **A corrupção governamental no Brasil**: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros. Concurso de Monografias da CGU, 2010.

CALDAS, Roberto. **Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COUTINHO, Digo Rosenthal. Parcerias Público-Privadas: Relatos de Algumas Experiências Internacionais. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

DE BRITO, Bárbara Moreira Barbosa; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. In: **Parceria público-privada**: entendendo o modelo brasileiro. Revista do Serviço Público, vol. 56, nº 1, jan/mar. Brasília: 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10ª Edição. São Paulo: Atlas, 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. **Contratos administrativos e contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública**. Brasília: Revista TCU, v.31, n. 86, out/dez 2000.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (organizadoras). **Métodos de pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

IRENO, Adriana; ARAÚJO, Maria da Piedade. **Uma análise econômica da corrupção no Brasil a partir de indicadores objetivos e subjetivos 1998-2013**. [Editorial]. Revista Spacius. v. 38, nº 9, p. 4. 2017.

JURUENA, Marcos; SOUTO, Villela. Desestatização. Privatização, Concessões e Terceirizações. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. A PPP brasileira e as lições do passado. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Orgs). **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, Presidência da República, Imprensa Nacional, 1995.

OSBORN, David. **Reinventando o governo**; como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. De Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 4ª Edição. Brasília: MG Comunicação, 1994.

PALHUCA, Gabriela Silvério; SILVA, Renan Sona. Por que a União federal não utiliza as parcerias público-privadas?. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (COORD.). **Parcerias público-privadas: Teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. **Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências**. [Editorial]. Cadernos EBAPE.BR. v. 5, nº 2, Jun. 2007.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SANTOS, Izequias Estavam dos. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa científica**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2005.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. **O uso do método comparativo nas Ciências Sociais**. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Projetos de parceria público-privada**: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública. 49(4): p. 819-846, jul/ago 2015.

WEBER, Max. **Economy and Society**. [1922]. Berkeley, University of California Press, 1978.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZYMLER, Benjamim; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008

Legislação

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. Lei n. 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera a Lei n. 11.079 para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12766.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. Decreto Federal n. 5.385, de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal e dá outras providências. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5385.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. Decreto Federal n. 5.977, de 1º de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 3º, caput e § 1º, da Lei n.º 11.079/2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei n.º 8.987/1995, e do art. 31 da Lei n.º 9.074/1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5977.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

BRASÍLIA. Lei n. 3.792, de 2 de fevereiro de 2006. *Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal e dá outras providências*. Brasília. Disponível em: < http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/51712/Lei_3792_02_02_2006.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2546, de 19 de novembro de 2003. Transformado na Lei Ordinária nº 11.079/2004. Brasília. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F96697B>

F0CAAB01E9CFE366990AF72B3.proposicoesWebExterno2?codteor=182910&filena me=Tramitacao-PL+2546/2003>. Acesso em: 11 mar. 2017.

Matérias Divulgadas na internet

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Novo Centro Administrativo abre suas portas** <<http://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2014/12/31/novo-centro-administrativo-do-gdf-abre-suas-portas/>>. 2014. Acesso em: 17 mar.

_____. **Porcentual de despesas com pessoal caiu no fim de 2015.** <<http://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2016/01/28/porcentual-de-despesas-com-pessoal-caiu-no-fim-de-2015/>>. 2016. Acesso em: 27 mar. 2017.

Banco do Brasil. **BB e Caixa inauguram DataCenter em Brasília.** Disponível em: <http://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/imprensa/n/36954/BB%20e%20Caixa%20inauguram%20Datacenter%20em%20Bras%C3%ADlia#>. 2013. Acesso em: 27 mar. 2017.

Fazenda DF. **Centro Administrativo do DF.** <http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1319>. 2017. Acesso em: 14, mar. 2017.

Jornal Estadão. **Lava Jato apura pagamento de R\$ 17 mi ao dono do BVA em PPP do Banco do Brasil e CEF.** <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-apura-pagamento-de-r-17-mi-a-dono-do-bva-em-ppp-do-banco-do-brasil-e-cef/>>. 2017. Acesso em: 2 abr. 2017.

Notícias R7. **Elefante branco: sem luz, telefone e móveis, Centro Administrativo do DF segue sem data de ocupação.** <<http://noticias.r7.com/distrito-federal/elefante-branco-sem-luz-telefone-e-moveis-centro-administrativo-do-df-segue-sem-data-de-ocupacao-24122015>>. 2015. Acesso em: 25 mar. 2017.

PINHEIRO, José Maurício Santos. **O que é um Data Center**. Disponível em: www.projetoderedes.com.br/artigos/artigo_datacenter.php. 2004 Acesso em: 27 mar. 2017.

PONTES, Gabriel. **Odebrecht e governo do DF disputam obra bilionária**. <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/odebrecht-e-governo-do-df-duelam-por-obra-bilionaria/>. 2016. Acesso em: 04 mar. 2017.

Portal Brasil. **Datacenter Capital Digital é referência de dados no País**. <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/08/datacenter-capital-digital-e-referencia-de-dados-no-pais>>. 2014. Acesso em: 30 mar. 2017.

R7 Brasília. **Inaugurado datacenter do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal em Brasília**. <<http://noticias.r7.com/distrito-federal/noticias/inaugurado-datacenter-do-banco-do-brasil-e-caixa-economica-federal-em-brasilia-20130320.html>>. 2013. Acesso em: 27 mar. 2017.

SANTOS, Elton. **Dívida de Arruda pode agravar crise no DF em R\$ 1 bilhão**. <<http://guardiandf.com.br/2016/12/19/se-rollemberg-pagar-divida-de-arruda-crise-no-df-pode-se-agravar-em-r-1-bilhao/>>. 2016. Acesso em: 25 mar. 2017.

ANEXO A – METODOLOGIA DE CÁLCULO INDICADOR DE CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL ESTADUAL – ICE

Indicador de Corrupção Governamental Estadual (ICE) = $0,33 * \{[(\text{valor Cadirreg/população normalizado}) + (\text{valor Cadirreg/PIB}) \text{ normalizado}]/2\} + 0,33 * (\text{valor Cadirreg/LOA normalizado}) + 0,33 * (\text{número anual de processos irregulares no Cadirreg por estados/número total anual de processos irregulares no Cadirreg})$

Cadirreg – Cadastro de Irregularidades do Tribunal de Contas da União

PIB – Produto Interno Bruto

A Normalização dos indicadores simples

Depois de elaborados os indicadores simples, por utilizarem bases de dados com diferentes escalas de medida, foi necessário efetuar-se a normalização dos dados obtidos para posterior aplicação no indicador composto ICE. O método de normalização adotado foi o do tipo *Re-Scaling* anual, conforme previsto em OECD (2005, p.61), com a seguinte equação:

$$\text{Normalização por Re-Scaling} = [(\text{Valor observado}) - (\text{Valor mínimo})] / [(\text{Valor máximo}) - (\text{Valor Mínimo})]$$

Após a normalização, os dados anuais são convertidos para uma mesma escala anual que varia no intervalo (0,1), sendo obtido o valor zero para o mínimo e 1 para o máximo do período.

FONTE: BOLL, José Luis Serafini. **A corrupção governamental no Brasil:** construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros. Concurso de Monografias da CGU, 2010.